

Korkeimmasta hengenviljelyksestä uuteen hyödyn aikakauteen

Tutkielma vuoden 2009 yliopistolain säätämiseen taustoista

Pro gradu –tutkielma

Helmikuu 2018

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Oikeushistorian projekti

Ohjaaja: professori Jukka Kekkonen

Laatija: Antti Kähkönen

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department
Tekijä – Författare – Author Kähkönen, Antti-Jonas Mikael		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Korkeimmasta hengenviljelyksestä uuteen hyödyn aikakauteen. Tutkielma vuoden 2009 yliopistolain säätämisen taustoista		
Oppiaine – Läroämne – Subject Oikeushistoria		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Helmikuu 2018	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages XXIV + 78
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Suomalaiset yliopistot ovat kansainvälisen yliopistojärjestelmän tapaan olleet suurten muutosten pyörteissä vuosituhannen vaihteen molemmiin puoliin. Keskeiset muutokset liittyvät yliopistojen autonomiaan, tehtäviin ja johtamisjärjestelmään. Kä-sillä olevassa oikeustieteen pro gradu -tutkielmassa selvitetään, miksi Suomen vuoden 2009 yliopistolaki säädettiin. Päätutkimuskysymystä lähestytään kolmen siitä johdetun alatutkimuskysymyksen kautta.</p> <p>Ensimmäinen alakysymys koskee sitä, mitä materiaalisia ja aatteellisia muutoksia yliopistojen toimintaympäristössä on tapahtunut erityisesti 1970- ja 1980-luvuilta alkaen. Aineistona käytetään yhteiskunnallista kirjallisuutta ja kansallisia ja ylikansallisia virallislähteitä. Toisessa alakysymyksessä selvitetään, mikä on ollut Suomen hallitusten ajaman yliopistopolitiikan linja maamme itsenäisyyden aikana. Tässä osiossa lähteinä ovat ensisijaisesti hallitusohjelmat ja korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmat. Kolmannessa alakysymyksessä etsitään vastausta siihen, miten yliopistopolitiikan pitkä linja ja yliopistojen toimintaympäristön aatteelliset ja materiaaliset olosuhteet ja näiden muutokset näkyvät yliopistolainsäädännössä vuosina 1997–2009 ja erityisesti uusimmassa, vuoden 2009 yliopistolaissa. Aineistona hyödynnetään lainvalmisteluaineistoa, erityisesti hallituksen esityksiä. Johtopäätös vastauksena kysymykseen yliopistolain syntymisen syistä on synteesi alatutkimuskysymyksiin saaduista vastauksista.</p> <p>Ensimmäisen alakysymyksen osalta toimintaympäristöä muokannut keskeisin aatteellinen tekijä on uusliberalismin, managerialismin ja uuden julkisjohtamisen (new public management) nousu julkisen sektorin toimintaa ohjaaviksi ideologioiksi. Materiaalisella tasolla etenkin globalisaatio ja tietotalous ovat muokanneet yliopistojen toimintaympäristöä muuttamalla niin yliopistojen kuin yritysten kilpailuolosuhteita. Näiden tekijöiden vaikutus on alkanut kansainvälisesti 1970- ja 1980-luvuilla ja voimistunut nykypäivää kohti tultaessa.</p> <p>Toisen alakysymyksen osalta voidaan todeta Suomen itsenäisyyden ajan hallitusten aktivoituneen yliopistopolitiikassa 1980-luvulla yllä kuvailtujen aatteellisten ja materiaalisten muutosten ohjaamana. Yliopistopolitiikan linja on muuttunut varovaisesta ja tutkimuksen ja koulutuksen itseisarvoisuutta korostavasta aktiiviseksi ja vaativaksi. Yliopistoilta edellytetään nyttemmin ennen kaikkea kansantalouden kasvua hyödyttävää toimintaa. Tämä on konkretisoitunut odotuksina tehokkaasti tuotetuista tietotalouden osaajista ja innovaatioista eli kaupallisesti hyödynnettävissä olevista tutkimustuloksista. Yliopistojen tarkoituksiksi on muotoiltu tukea suomalaisia yrityksiä menestymään kansainvälisessä kilpailussa.</p> <p>Kolmannen alakysymyksen osalta tutkielmassa käy ilmi, että vuosien 1997–2009 ja erityisesti vuoden 2009 yliopistolaki toteuttavat johdonmukaisesti politiikan pitkää linjaa. Lainsäätäjä on perustellut lainmuutoksia yllä kuvailtujen aatteellisten ja materiaalisten tekijöiden aiheuttamalla välttämättömyydellä. Lainmuutosten läpiviennin on mahdollistanut yliopistojen johdon, valtiiovallan ja elinkeinoelämän välillä saavutettu uusi yhteiskuntasopimus yliopistojen toiminnan tarkoituksesta. Sen mukaan yliopistojen ensisijainen tehtävä on tuottaa hyötyä kansallisen kilpailukyvyyn nimissä.</p> <p>Tutkielman johtopäätös on, että lain säätämisen perimmäisenä syynä oli määritellä yliopistojen toiminta uudelleen erityisesti tehtävien, autonomian ja johtamisjärjestelmän osalta. Tarkoituksen oli saattaa yliopistot lähteisemmän elinkeinoelämäyhteistyön, suoraviivaisemman johtamisjärjestelmän ja laajemman taloudellis-hallinnollisen autonomian avulla tuottamaan suomalaisille yrityksille ja siten koko maalle etua kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa menestymisessä. Keskeisenä jatkotutkimuksen aiheena esitetään tutkimusta yliopistojen tuottaman arvon määrittämiseksi. Jahka arvo on määritelty, voidaan yliopistojen johtamisjärjestelmä, rahoitusmalli ja autonomia järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla vaikuttavuusperusteisen yliopistojärjestelmän luomiseksi.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords innovaatio, tietotalous, managerialismi, uusliberalismi, new public management, globalisaatio, autonomia, johtaminen		
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

Sisällysluettelo

Lähteet.....	III
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja aiheen valinta.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja sen rajaaminen	4
1.3 Käsitteenmäärittelyä.....	6
1.4 Tutkimusote ja metodit.....	13
1.5 Aineisto.....	16
2 Mitä aatteellisia ja materiaalisia tekijöitä Suomen yliopistopolitiikan taustalla on?.....	18
2.1 Aatteellisia kehityskulkuja	18
2.2 Materiaalisia kehityskulkuja.....	24
3 Mikä on Suomen yliopistopolitiikan linja?	28
3.1 Koulutus- ja tiedepolitiikka lapsipuolen asemasta kilpailukyvyyn keihäänkärjeksi 1917–2010	28
3.2 Suunnitelmayhteiskunnasta tulohajattuun markkinatalouteen 1966–2012.....	37
3.3 Hallitusohjelmien ja korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmien mukainen yliopistopolitiikan linja.....	44
4 Yliopistolain uudistukset politiikan ja toimintaympäristön muutosten vaikutuskentässä	51
4.1 Vuoden 1997 laki: siemenet kylvetään	51
4.2 Johtamisjärjestelmä ja yliopistojen vastuuttaminen muutoshankkeiden keskiössä.....	54
4.3 Vuosi 2005: Uusi vaihde silmään	58
4.4 Uusi yliopistolaki - uusi yliopisto	61
5 Johtopäätökset uudesta hyödyn aikakaudesta.....	69
5.1 Yliopistojen toimintaympäristön aatteelliset ja materiaaliset muutokset.....	69
5.2 Suomen yliopistopolitiikan pitkä linja lain taustalla	70
5.3 Toimintaympäristön muutosten ja politiikan näkyminen lainsäädännön tasolla	71
5.4 Miksi uusi yliopistolaki säädettiin?.....	73
5.5 Tulevaisuuden tutkailua ja jatkotutkimuksen aiheita.....	75

Lähteet

Virallislähteet

Lait ja asetukset

Laki yliopistolain voimaannpanosta (559/2009)

Yliopistolaki (558/2009)

Laki oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin (369/2006)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annettu laki (1052/1986)

Laki korkeakoululaitoksen kehittämisestä vuosina 1967–1981 (228/1966)

Laki Oulun yliopistosta (308/1958)

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010)

Valtioneuvoston asetus tutkimus- ja innovaationeuvostosta (1043/2008)

Valtioneuvoston asetus valtion tiede- ja teknologianeuvostosta (934/1986)

Valtioneuvoston asetus korkeakoululaitoksen kehittämisestä vuosina 1967–1981 (455/1966)

Hallituksen esitykset, eduskunnan vastaukset ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018 (106/2017)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaannpanosta (74/2017)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (1/2016)

Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (7/2009)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (97/2007)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta (256/2006)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin sekä laiksi oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetun lain muuttamisesta (259/2004)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta (10/2004)

Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta (263/1996)

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (309/1993)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeakoululaitoksen kehittämisestä (138/1986)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Oulun yliopistosta (95/1957)

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta (90/1997)

Sivistysvaliokunnan lausunto (4/2013)

Sivistysvaliokunnan mietintö (9/1997)

Perustuslakivaliokunnan mietintö (25/1994)

Sivistysvaliokunnan lausunto (3/1994)

Ministeriöiden julkaisut

Aittola, Helena & Marttila, Liisa (toim.): Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen, akateemiset yhteisöt ja muutos. RAKE-yhteishankkeen (2008–2009) loppuraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2010:5. Opetusministeriö, Helsinki 2010. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75624/opm05.pdf?sequence=1>.

Vierailtu 22.11.2017

Brunila, Anne ja ohjausryhmä: Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004

Eloranta, Jorma: Investointeja Suomeen. Ehdotus strategiaksi ja toimintaohjelmaksi Suomen houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten investointikohteena. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2012

Hanhijoki, Ilpo; Honkasalo, Riku; Nyyslä, Kari; Savioja, Hannele; Taipale-Lehto, Ulla; Vepsäläinen, Jukka & Anttila, Jarkko: Ennakoinnin koontikatsaus. Osaamis- ja koulutustarpeiden ennakoitintuloksia. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2016:8. Opetushallitus, Helsinki 2016. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://www.oph.fi/download/180544_Ennakoinnin_koontikatsaus.pdf. Vierailtu 5.11.2017

Heikkinen, Veikko & Loukola-Ruskeeniemi, Kirsti: Metallien jalostus Suomessa: nykytila ja tulevaisuuden haasteet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2015

Jauhola, Laura & Toivanen, Mia: Ammatillinen koulutus ja innovaatio- ja tuotekehitystoiminta. Tilannekatsaus syyskuu 2016. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2016:7. Opetushallitus,

Helsinki 2016. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://owalgroup.com/wp-content/uploads/2015/01/178712_ammattillinen_koulutus_ja_innovaatio_ja_tuotekehitystointa.pdf. Vierailtu 23.11.2017

Jääskinen, Niilo & Rantanen, Jorma: Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. Opetusministeriö, Helsinki 2007

Jääskinen, Niilo & Rantanen, Jorma: Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Väkiraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14. Opetusministeriö, Helsinki 2006

Kalenius, Aleks: Suomalaisten koulutusrakenne ja sen kehittyminen kansainvälisessä vertailussa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:17. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2014

Korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia 2009–2015. Opetusministeriön julkaisuja 2009:21

Korkeakoulutus ja tutkimus 2030-luvulle. Taustamuistio korkeakoulutuksen ja tutkimuksen 2030 visiotyölle. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2017. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://minedu.fi/documents/1410845/4177242/visio2030-taustamuistio.pdf/b370e5ec-66d3-44cb-acb9-7ac4318c49c7>. Vierailtu 23.12.2017

Lampinen, Osmo: Suomalaisen korkeakoulutuksen uudistaminen. Reformeja ja innovaatioita. Opetusministeriön julkaisuja 2003:25. Opetusministeriö, Helsinki 2003, Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80473/opm25.pdf?sequence=1>. Vierailtu 4.7.2017

Niinikoski, Marja-Liisa; Lunabba, Johan; Raivio, Tuomas; Lehti, Riikka & Pessala, Piia: Yliopistouudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:21. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2012

Niiniluoto et al.: Vastuullinen ja vaikuttava. Tulokulmia korkeakoulujen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:13. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2015

Epävirallinen käännös OECD:n raportista Thematic review of tertiary education, Finland. Korkea-asteen koulutuksen teematutkinta. OECD:n arviointiraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2007:13. Opetusministeriö, Helsinki 2007

Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2006-2010. Opetusministeriön julkaisuja 2005:32. Opetusministeriö, Helsinki 2005

Owal Group: Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2016

Pelkonen, Antti; Nieminen, Mika & Lehenkari, Antti: Tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:6. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2014

Pelkonen, Antti; Teräväinen, Tuula; Häyrynen-Alestalo, Marja; Waltari, Suvi-Tuuli; Tuominen, Terhi: Tiedepolitiikan kansainvälisiä kehitystrendejä 2000-luvulla. Finnish Science Policy in International Comparison -hanke. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:14. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2010

Kaivola, Taina (toim.): Puheenvuoroja maailmanlaajuiseen vastuuseen kasvamisesta. Opetusministeriön julkaisuja 2008:13. Opetusministeriö, Helsinki 2008

Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Kokonaisarviointi ja suositukset (epävirallinen suomennos). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2017. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2017. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80084/TEMjul_25_2017_verkkojulkaisu.pdf?sequence=1. Vierailtu 16.10.2017

Yksitoista askelta luovaan Suomeen. Luovusstrategian loppuraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2006:43. Opetusministeriö, Helsinki 2006

Muut virallislähteet

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2014) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/72-paaministeri-jyrki-kataisen-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 3.11.2017

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2010) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/69-paaministeri-matti-vanhasen-ii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 2.11.2017

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen (2003–2007) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/68-vanhasen-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 1.11.2017

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen (2003) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/67-paaministeri-anneli-jaatteenmaen-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 30.10.2017

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen II (1999–2003) ohjelma
Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/67-paaministeri-paavo-lipposen-ii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 29.10.2017

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen (1995–1999) ohjelma
Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 29.10.2017

Pääministeri Esko Ahon hallituksen (1991–1995) ohjelma
Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/65-paaministeri-esko-ahon-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 28.10.2017

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen (1987–1991) ohjelma
Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/64-paaministeri-harri-holkerin-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 28.10.2017

Pääministeri Kalevi Sorsan IV hallituksen (1983–1987) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta:

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/63-paaministeri-kalevi-sorsan-iv-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 28.10.2017

Pääministeri Kalevi Sorsan III hallituksen (1982–1983) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta:

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/62-paaministeri-kalevi-sorsan-iii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 27.10.2017

Pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen (1979–1982) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta:

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/61-paaministeri-mauno-koiviston-ii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 26.10.2017

Pääministeri Kalevi Sorsan hallituksen (1972–1975) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta:

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/56-paaministeri-kalevi-sorsan-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 25.10.2017

Pääministeri Rafael Paasion II hallituksen (1972) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta:

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/55-paaministeri-rafael-paasion-ii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 25.10.2017

Pääministeri Ahti Karjalaisen II hallituksen (1970–1971) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/53-paaministeri-ahti-karjalaisen-ii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 25.10.2017

Pääministeri Mauno Koiviston hallituksen (1968–1970) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta:

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/50-paaministeri-mauno-koiviston-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 24.10.2017

Pääministeri Rafael Paasion hallituksen (1966–1968) ohjelma: Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/49-paaministeri-rafael-paasion-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 24.10.2017

Pääministeri Ahti Karjalaisen hallituksen (1962–1963) hallitusohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/46-paaministeri-ahti-karjalaisen-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 23.10.2017

Pääministeri Martti Miettusen hallituksen (1961–1962) hallituksen ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/46-paaministeri-martti-miettusen-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 22.10.2017

Pääministeri Karl August Fagerholmin II hallituksen (1956–1957) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/40-paaministeri-karl-august-fagerholmin-ii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 21.10.2017

Pääministeri Ralf Törngrenin hallituksen (1954) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/38-paaministeri-ralf-torngrenin-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 21.10.2017

Pääministeri Karl August Fagerholmin hallituksen (1948–1950) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/32-fagerholmin-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 20.10.2017

Pääministeri Aimo Cajander III hallituksen (1937–1939) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/22-paaministeri-aimo-cajanderin-iii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 19.10.2017

Pääministeri Kyösti Kallion IV hallituksen (1936–1937) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/21-paaministeri-kyosti-kallion-iv-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 18.10.2017

Pääministeri Kyösti Kallion III hallituksen (1929–1930) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/17-paaministeri-kyosti-kallion-iii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 18.10.2017

Pääministeri Oskari Mantereen hallituksen (1928–1929) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/16-paaministeri-oskari-mantereen-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 18.10.2017.

Pääministeri Juho Sunilan hallituksen (1927–1928) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/15-paaministeri-juho-sunilan-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 17.10.2017.

Pääministeri Väinö Tannerin hallituksen (1926–1927) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/14-paaministeri-vaino-tannerin-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 17.10.2017.

Pääministeri Kyösti Kallion II hallituksen (1925–1926) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/13-paaministeri-kyosti-kallion-ii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 16.10.2017

Pääministeri Antti Tulenheimon hallituksen (1925) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/12-paaministeri-antti-tulenheimon-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 16.10.2017

Pääministeri Lauri Ingman II hallituksen (1924–1925) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/11-paaministeri-lauri-ingmanin-ii-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 16.10.2017

Pääministeri Kyösti Kallion hallituksen (1922–1924) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/9-paaministeri-kyosti-kallion-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 15.10.2017

Pääministeri Juho Vennolan hallituksen (1919–1922) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/5-paaministeri-juho-vennolan-hallituksen-ohjelma. Vierailtu 15.10.2017

Senaatin puheenjohtaja Pehr Evind Svinhufvudin hallituksen (1917–1918) ohjelma. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/senaatin-puheenjohtaja-pehr-evind-svinhufvudin-hallituksen-ohjelma-27-11-1917. Vierailtu 15.10.2017.

Korkeakoululaitoksen, sittemmin koulutuksen ja tutkimuksen, kehittämissuunnitelmat

Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Valtioneuvoston päätös 5.12.2007. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79100/opm09.pdf?sequence=1>. Vierailtu 1.12.2017 (Kehittämissuunnitelma 2007–2012)

Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Valtioneuvoston päätös 4.12.2013. Opetusministeriön julkaisu 2004:6. Opetusministeriö, Helsinki 2004. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80401/opm06.pdf?sequence=1>. Vierailtu 2.11.2017 (Kehittämissuunnitelma 2003–2008)

Koulutus ja tutkimus vuosina 1999–2004. Valtioneuvoston päätös 29.12.1999. Opetusministeriö, Helsinki 2000. (Kehittämissuunnitelma 1999–2004)

Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995–2000. Valtioneuvoston päätös 21.12.1995. Opetusministeriö, Helsinki 1995. (Kehittämissuunnitelma 1995–2000)

Koulutuksen ja korkeakouluissa tapahtuvan tutkimuksen kehittämissuunnitelma 1991–1996. Valtioneuvoston päätös 20.11.1991. Opetusministeriö, Helsinki 1991. (Kehittämissuunnitelma 1991–1996)

Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma vuosille 1987–1992. Valtioneuvoston päätös 19.2.1987. Opetusministeriö, Helsinki 1987. (Kehittämissuunnitelma 1987–1992)

Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma 1985–1986. Valtioneuvoston päätös 24.1.1985. Opetusministeriö, Helsinki. (Kehittämissuunnitelma 1985–1986)

Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma 1983–1986. Valtioneuvoston päätös 6.1.1983. Opetusministeriö, Helsinki 1983. (Kehittämissuunnitelma 1983–1986)

Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma 1981–1986. Valtioneuvoston päätös 26.1.1981. Opetusministeriö, Helsinki 1981. (Kehittämissuunnitelma 1981–1986)

Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma 1979–86. Valtioneuvoston päätös 16.2.1979. Opetusministeriö, Helsinki 1979. (Kehittämissuunnitelma 1979–1986)

Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma 1976–1980. Opetusministeriö, Helsinki 1976. (Kehittämissuunnitelma 1976–1980)

Seuri, Allan & Vartiainen, Hannu: Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti. Economic Policy Council Report 2017. Economic Policy Council, VATT Institute for Economic Research, Helsinki 2018

Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivut osoitteessa www.minedu.fi. Vierailtu 11.12.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriön Vipunen-tietokanta osoitteessa www.vipunen.fi. Vierailtu 12.12.2017

Tiede- ja teknologianeuvosto: Tiede, teknologia, innovaatiot. Tiede- ja teknologianeuvosto, Helsinki 2006

Tilastokeskus: Koulutus Suomessa: yhä enemmän ja yhä useammalle. Julkaistu verkossa 12.11.2007. Saatavissa sähköisessä muodossa <https://www.stat.fi/tup/suomi90/marras-kuu.html>. Vierailtu 19.12.2017.

Opetusministeriön toimeksianto Dnro 68/040/2005 1.12.2005: Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista asemaa ja sen uudistamista koskeva selvitys; selvitysmiehet hallintoneuvos Niilo Jääskinen ja professori Jorma Rantanen.

Tiede- ja teknologianeuvosto: Ehdotus tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta uudistamisesta. Tiedote 2.4.2005

Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä 7.4.2005

Kansainväliset virallislähteet

Bolognan julistus, Bologna 1999. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta:

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL N:o C 326/47, 26.10.2012

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle: Tietämyksestä käytännön toimiin: laajapohjainen innovaatiostrategia EU:lle. Bryssel 13.9.2006. KOM(2006) 502 lopullinen

Komission tiedonanto: Yliopistojen rooli tietojen ja taitojen Euroopassa. Bryssel 5.2.2003. KOM(2003) 58 lopullinen

Komission tiedonanto: "Lisää tutkimusta Euroopan hyväksi - Tavoitteena 3 prosenttia BKT:sta". Bryssel, 11.9.2002. KOM(2002) 499 lopullinen

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta: koulutus, tutkimus ja innovaatiot. Bryssel, 10.05.2006. KOM(2006) 208 lopullinen

Komission tiedonanto Barcelonassa kokoontuvalle kevään Eurooppa-neuvostolle: Lissabonin strategia - muutoksen toteuttaminen. Bryssel, 15.1.2002. KOM(2002) 14 lopullinen

Komission tiedonanto: Eurooppalaisen elinikäisen oppimisen alueen toteuttaminen - "Jos teet suunnitelmia vuodeksi, kylvä viljaa. Jos teet suunnitelmia vuosikymmeneksi, istuta puita. Jos teet suunnitelmia eliniäksi, kouluta ihmisiä." Kiinalainen sananlasku: Guanzi (n. 645 eKr.). Bryssel, 21.11.2001. KOM (2001) 678 lopullinen

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: "Toimintasuunnitelma. Tiede ja yhteiskunta." Bryssel, 11.9.2002. KOM(2001) 714 lopullinen

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: "Kohti eurooppalaista tutkimusaluetta". Bryssel, 18.1.2000. KOM(2000) 6 lopullinen - Ei julkaistu EYVL:ssä

Eurooppa-neuvoston huippukokous 23 ja 24 maaliskuuta 2000 Lissabonissa. Puheenjohtajavaltion päätelmät (nk. Lissabonin strategia)

Högskolelag (1992:1434) (Ruotsin korkeakoululaki)

Saksan liittovaltion opetus- ja tutkimusministeriön tiedonanto linjauksista "tiedetalouden" tutkimisen tukemisesta. 13.4.2010. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung.php?B=529>. Vierailtu 18.12.2018

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Talentum Media, Helsinki 2006

Aarrevaara, Timo & Herranen, Jatta: Mika meitä ohjaa? Artikkelikokoelma Jyväskylässä 5.-6.9.2005 järjestetystä korkeakoulutuksen tutkimuksen IX symposiumista. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 2006

Aula, Hanna-Mari: Constructing Reputation in a University Merger. Aalto University publication series. Doctoral dissertations 184/2015. Aalto University School of Business, Helsinki

2015. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/19004/isbn9789526065113.pdf?sequence=2>. Vierailtu 1.12.2017

Engels, Friedrich: Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft, 3. painos. J. R. W. Dietz, Stuttgart 1894

Halila, Heikki: Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö. Oikeustiede – Jurisprudentia. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, Helsinki 2010

Heinonen, Visa; Kekkonen, Jukka; Lehto, Veli-Pekka; Patomäki, Heikki & Yliopistokäännetyöryhmä: Uusi yliopistolaki 2020. Into Kustannus, Helsinki 2016. (Heinonen et al.)

Jakonen, Mikko ja Tilli, Jouni (toim.): Yhteinen yliopisto. Tutkijaliitto, Helsinki 2011

Juppo, Virpi: Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta. Acta Wasaensia no. 235. Julkisjohtaminen 15. Universitas Wasaensis, Vaasa 2011

Kallunki, Jarmo: Yliopistojen rahoitusmallipolitiikka Suomessa 1995–2010. Diskurssianalyysi politikoinnin säännönmukaisuuksista rahoitusmallien kehittämistyöryhmien muistioissa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, käyttäytymistieteellisen tiedekunnan käyttäytymistieteiden laitos.

Kallunki, Jarmo; Koriseva, Soile & Saarela, Henni: Suomalaista yliopistopolitiikkaa ohjaavat perustelut tuloksellisuuden aikakaudella. Kasvatus ja Aika 9 (2015): 3. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://www.kasvatus-ja-aika.fi/dokumentit/a8_kallunkial_2110151549.pdf. Vierailtu 4.9.2017

Kallo, Johanna: Voidaanko kansallista koulutuspolitiikkaa tutkia enää ilman kansainvälistä tai ylikansallista kehystä? Keskustelua globalisaatiosta, OECD:n arvioinneista ja suomalaisesta korkeakoulupolitiikasta. Tiedepolitiikka 35 (2010): 1 (Kallo)

Kankaanpää, Jenni: Kohti yritysmäistä hyöty-yliopistoa. Valtiovallan tahto Suomessa vuosina 1985–2006 ja kokemukset kolmessa yliopistossa. *Annales Universitatis Turkuensis, Scripta lingua Fennica edita* C 369. Turun yliopisto, Turku 2013. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://www.doria.fi/handle/10024/93214>. Vierailtu 5.6.2017

Karjalainen, Sakari: Tiede ja yliopistouudistus. *Tieteessä tapahtuu* 26 (2008): 5

Kasanen, Eero: Avauksia. Aalto-yliopiston julkaisusarja Kauppa + talous 6/2011. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, Helsinki 2011. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://epub.lib.aalto.fi/pdf/hseother/Aalto_Report_KT_2011_006.pdf. Vierailtu 7.11.2017

Kauppinen, Ilkka: Akateeminen kapitalismi aineettoman omaisuuden haltuunottamisena. *Tiedepolitiikka* 35 (2010): 2

Kekkonen, Jukka: Kriisit valta ja oikeus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996 (Kekkonen 1996)

Kekkonen, Jukka: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsinki, Forum Iuris 2013 (Kekkonen 2013)

Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsingin yliopisto, Helsinki 1999. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10224/3694/kekkonen1-165.pdf?sequence=1>. Vierailtu 3.11.2017

Kekkonen, Jukka: Yliopistouudistuksen taustoja: kommentti keskusteluun. *Tiede & Edistys*, 35 (2010): 3. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://elektra.helsinki.fi/se/t/0356-3677/35/3/yliopist.pdf>. Vierailtu 28.8.2017

Kivinen, Osmo & Rinne, Risto: Tieteen kehto vai leipäpuu. Näköaloja korkeakoulupolitiikkaan. WSOY, Juva 1994

Koikkalainen, Petri: Poliitiikkaa ilman yhteisön kahleita? Strateginen managerialismi kulttuurisena ideaalityyppinä. Niin & näin 24 (2017): 4. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteessa: http://netn.fi/sites/www.netn.fi/files/netn174-05_0.pdf. Vierailtu 13.9.2017

Koikkalainen, Petri: Onko suomalaisista yliopistoista tullut täysi-ikäisiä? Niin & näin 22 (2015): 1 Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteessa: <http://netn.fi/sites/www.netn.fi/files/netn151-09.pdf>. Vierailtu 30.8.2017

Koikkalainen, Petri: Managerialismi ideologiana. Niin & näin 18 (2012): 4. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteessa: <http://netn.fi/sites/www.netn.fi/files/netn124-08.pdf>. Vierailtu 13.9.2017

Kurkela, Matti S.: Laki ja oikeus, lainoppi ja oikeustiede. Defensor Legis 90 (2009): 3

Laitinen, Risto: Uusi uljas yliopisto Acatiimi 11 (2009): 9

Leivonen, Juuso & Harju, Juhana (toim.): Tiedosta kauppatavaraa. Näkökulmia koulutuksen kaupallistumiseen ja kansainvälistymiseen. SYL 2/2013. Suomen ylioppilaskuntien liitto, Helsinki 2013

Lemmetty, Sini: ”MEITÄ ON HUIJATTU”. Yliopistouudistuksen diskursiivinen rakentuminen Jyväskylän yliopistoyhteisössä 2009–2010. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta, kielten laitos 2012. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/40729/URN:NBN:fi:juu-201301211093.pdf?sequence=1>. Vierailtu 5.10.2017

Mansikkamäki, Ulla: Yliopistouudistus Helsingin yliopistossa. Taustat, tavoitteet ja toteutus. Helsingin yliopiston hallinnon julkaisuja 70. Helsingin yliopisto, Helsinki 2010

Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy, Helsinki 2016 (Miettinen (toim.))

Miettinen, Tarmo: Tieteen vapaus. Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Kauppakaari, Helsinki 2001

Miettinen, Tarmo: Yliopistokollegio – yliopistoyhteisön edustaja. Edilex 2013. Julkaistu aiemmin teoksessa Mieho, Altti (toim.): Vero ja finanssi. Juhlakirja Matti Myrsky 60 vuotta. Edita Publishing Oy, Helsinki 2013. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/10489.pdf>. Vierailtu 12.7.2017

Miettinen, Tarmo; Muukkonen, Matti; Myrsky, Matti & Pohjolainen, Teuvo: Uusi yliopistolainsäädäntö. CC Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2009

Mintzberg, Henry: The Nature of Managerial Work. Harper & Row, New York 1973

Letto-Vanamo, Pia; Mäenpää, Olli & Ojanen, Tuomas (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009, s. 391–404. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 40. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, Helsinki 2009

Mäenpää, Olli: Yliopistolaki. WSOYpro, Helsinki 2009

Narikka, Jouko & Nurmi, Eerikki: Uudet yliopistot ja uudistuvat ammattikorkeakoulut. Tietosanoma, Helsinki 2013

Korpiola, Mia: Mitä oikeushistoriassa tapahtuu? Ennen ja nyt 11 (2001): 3. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://www.ennenjanyt.net/3-01/oh.htm>. Vierailtu 4.6.2017

Nieminen, Risto: Trust me. Acatiimi 12 (2010): 4. Professoriliitto ry, Tieteentekijöiden liitto ry, Yliopistojen opetusalan liitto YLL ry, Helsinki

Niiniluoto, Ilkka: Yliopistouudistus on itsenäisyystaistelua. Tiede & Edistys 34 (2009): 3

Niiniluoto, Ilkka; Forsberg, Ulla-Maija; Evers, Aino-Maija (toim.): Akateemisen johtamisen ydinkysymyksiä. Helsingin yliopiston hallinnon julkaisuja 88. Helsinki, Unigrafia 2014

Nuorteva, Jussi: Suomalaisten ulkomainen opinkäynti ennen Turun akatemian perustamista 1640. Suomen kirkkohistoriallisen seuran toimituksia 177. Bibliotheca historica 27. Suomen kirkkohistoriallinen seura, Helsinki 1997

Ojala, Ilpo: Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen. Acta Wasaensia 119, Hallintotiede 8. Universitas Wasaensis, Vaasa 2003. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-022-3.pdf. Vierailtu 12.12.2017.

Pakkanen, Tapani: Neljä vuotta palkkausjärjestelmää. Acatiimi 11 (2009): 9. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://www.acatiimi.fi/9_2009/09_09_07.php. Vierailtu 4.12.2017.

Patomäki, Heikki: Yliopisto Oyj: Tulosjohtamisen ongelmat - ja vaihtoehto. Gaudeamus, Helsinki 2005

Pietikäinen, Petteri: Hyödyn aikakaudet 1700-luvulta tähän päivään. Tiedepolitiikka 37 (2012): 4

Porter, Michael: Kansakuntien kilpailuetu. 2., tarkennettu painos. Talentum, Helsinki 2006

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3. uudistettu painos. Talentum Media Oy, Helsinki 2013

Raivio, Kari (toim.): Laatu, laatu, laatu. Yliopistojen elinehto. Suomen Toivo -ajatuspaja, Helsinki 2013

Raivio, Kari: Suomen yliopistojen kestävä rahoituspohja. EVA-analyysi 1/2007. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://www.eva.fi/wp-content/uploads/files/1973_EVA_Analyysi_no_1.pdf

Rinne, Risto; Jauhiainen, Arto; Simola, Hannu; Lehto, Reeta; Jauhiainen, Annukka & Laiho, Anne: Valta, uusi yliopistopolitiikka ja yliopistotyö Suomessa. Managerialistinen hallintapolitiikka yliopistolaisten kokemana. Suomen kasvatustieteellisen seuran Kasvatusalan tutkimuksia -sarja. Suomen kasvatustieteellinen seura ry, Jyväskylä 2012 (Rinne et al.)

Sasi, Kimmo: Yliopistolaki hyväksyttiin - autonomia turvattiin. Acatiimi 27 (2009): 9. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://www.acatiimi.fi/9_2009/09_09_12.php. Vierailtu 1.12.2017

Sintonen, Kirsti: Yliopistolakiarvio paljastaa kollegiaalisuusvajeen. Acatiimi 18 (2016): 7. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://www.acatiimi.fi/7_2016/3.php. Vierailtu 27.8.2017.

Sipilä, Jorma: Valta yliopistossa. Vastapaino, Tampere 2007

Suomalainen, Tanja: Changing the planning for agile and lean software development From roadmapping to continuous planning. VTT Science Dissertations 132. Teknologian tutkimuskeskus VTT, Espoo 2016

Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto: Yliopistojen taloudellinen autonomia. Työryhmäraportti. Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston julkaisuja 3/2002. Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto, Helsinki 2002

Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto: Manifesti. 1.11.2005. Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto, Helsinki 2005

Tomperi, Tuukka (toim.): Akateeminen Kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta. Vastapaino, Tampere 2009. (Tomperi (toim.))

Uusitalo, Paavo & Lipponen, Jukka (toim.): Yliopisto ja valtiovalta. Yliopistolaki ja sen perustelut. Helsingin yliopiston oikeussosiologian julkaisuja No 9. Gaudeamus Kirja, Helsinki 1995

Vanttaja, Markku: Yliopiston villit vuodet. Suomalaisen yliopistolaitoksen muutoksia ja uudistuksia 1990-luvulta 2000-luvun alkuun. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A: 210. Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos, Turku 2010

Virkkunen, Henna: Yliopistouudistuksen ydin. Tieteessä tapahtuu 27 (2009): 2

Volanen, Matti Vesa (toim.): Toiseksi paras? Tieteentekijät ja uusi yliopisto. Tieteentekijöiden liitto, Helsinki 2012

Kantasalmi, Kari (toim.): Yliopiston ajatusta etsimässä. Gaudeamus, Helsinki 1990

Vuorinen, Juha: Korkeakoulujen itsehallinto. Korkeakoulu- ja tiedepoliittinen tutkimussäätiön julkaisusarjan nro. 26. Länsi-Suomi Oy, Rauma 1979 (Vuorinen)

Vögtle, Eva Maria: Higher Education Policy Convergence and the Bologna Process. A Cross-National Study. Palgrave Macmillan, London 2014

Wallgren, Thomas: Yliopistolaki on kolonisaatiolaki. Tiede & Edistys 34 (2009): 1. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://elektra.helsinki.fi/se/t/0356-3677/34/1/yliopist.pdf>. Vierailtu 28.8.2017

Weber, Max: Wissenschaft als Beruf (8. Auflage). Duncker und Humboldt, Berlin 1991

Williams, Jonathan: Collaboration, Alliance, and Merger Among Higher Education Institutions. OECD Education Working Papers, no. 160, OECD Publishing, Paris 2017. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://dx.doi.org/10.1787/cf14d4b5-en>. Vierailtu 19.10.2017

Yliaska, Ville: Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Into-Kustannus, Helsinki 2014

Yliaska, Ville: Valtiomanagerismi ja yritystuet – jälkiekspansivisen hyvinvointivaltion muodonmuutoksia. Niin & näin 24 (2017): 4. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://netn.fi/sites/www.netn.fi/files/netn174-10.pdf>. Vierailtu 24.9.2017 (Yliaska 2017)

Lehtiartikkelit ja muut lähteet

Degerman, Risto: Uudistus kaataa byrokratian tutkijoiden päälle. Yleisradio 8.12.2010. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-5682937>. Vierailtu 29.8.201

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja (15/2009). Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+15/2009+ke+p+1>. Vierailtu 13.8.2017

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja (36/2008). Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+36/2008+skt+puh+63>. Vierailtu 13.8.2017

Hyödyn aikakausi. Helsingin yliopiston internet-sivut osoitteesta: <http://www.helsinki.fi/yliopistonhistoria/akatemia/hyoty.htm>. Vierailtu 24.11.2017

Kaupallistaminen on tieteen edun mukaista. Helsingin Sanomat 1.9.2017. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000005348480.html>. Vierailtu 13.8.2017.

Keskisuomalainen: Yliopistojen rahoitukseen tehtävä radikaali lisäys. (Pääkirjoitus 14.5.2008)

Kola, Jukka: Laatu, laatu, laatu. (2013). Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://blogs.helsinki.fi/laatumatkalla/2013/11/15/laatu-laatu-laatu/>. Vierailtu 13.9.2017

Lappalainen, Tuomo: Kuinka yliopistouudistuksesta tuli kaikkien aikojen fiasko? Suomen Kuvalehti 96 (2012): 43. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/kuinka-yliopistouudistuksesta-tuli-kaikkien-aikojen-fiasko/>. Vierailtu 28.8.2017

Lappalainen, Tuomo: Tiedeväki pitää yliopistouudistusta epäonnistuneena. Suomen Kuvalehti 2010. Ilmestynyt sähköisenä 8.12.2010. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/tiedevaki-pitaa-yliopistouudistusta-epaonnistuneena/> Vierailtu 29.8.2017.

Liiten, Marjukka: Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lähentymistä saatetaan vauhdittaa säätämällä niille yhteinen laki – ”Kenenkään ei tarvitse nyt kiirehtiä tätä tyrmäämään”. Helsingin Sanomat 4.9.2017. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005352698.html>. Vierailtu 15.8.2017

Liiten, Marjukka: Professorikapina vaatii yliopistolain ripeää muutosta. Helsingin Sanomat 4.4.2016. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002894618.html>. Vierailtu 6.7.2017

Valtioneuvoston internetsivut osoitteesta: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>. Vierailtu 22.10.2017

Mandela, Nelson: Puhe Mindset Network -verkoston avajaisissa Johannesburgissa Etelä-Afrikassa 6.7.2003. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: http://db.nelsonmandela.org/speeches/pub_view.asp?pg=item&ItemID=NMS909&txtstr. Vierailtu 1.10.2017

Professoriliitto ry:n ja Tieteentekijöiden liitto ry:n tulostiedote 20.12.2010 Innolink Research Oy:n tekemästä yliopistouudistusta koskevasta selvityksestä. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: https://kuvataideopettajuus.files.wordpress.com/2010/12/yliopistouudistusta-koskeva-kysely-2010_tulostiedote.pdf. Vierailtu 29.8.2017.

Reponen, Tapio: Yliopistojen ohjausjärjestelmästä. Tiivistelmä rehtori Tapio Reponen avajaispuheesta Turun kauppakorkeakoululla 3.9.2007.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta: Hyvä tieteellinen käytäntö -suositukset Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://www.tenk.fi/fi/hyva-tieteellinen-kaytanto>. Vierailtu 3.1.2018

Valo, Maarit: Miten mitata laadullista työllistymistä? Professoriliiton blogi 10.10.2016. Saatavissa sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://blogi.professoriliitto.fi/maarit-valo/miten-mitata-laadullista-tyollistymista/>. Vierailtu 23.10.2017

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja aiheen valinta

"Jos teet suunnitelmia vuodeksi, kylvä viljaa. Jos teet suunnitelmia vuosikymmeneksi, istuta puita. Jos teet suunnitelmia eliniäksi, kouluta ihmisiä."

-Kiinalainen sananlasku: Guanzi (n. 645 eKr.)¹

Uusi yliopistolaki - joksi vuoden 2009 yliopistolakia edelleen nimitetään - herättää kahdeksan vuotta voimaantulonsa jälkeen yhä valtavasti intohimoja. Yliopistouudistuksen nimellä kulkevaa hanketta on pidetty niin fantastisena² kuin turmiollisena.³ Lain säätämismenettely on kirvoittanut lähinnä penseitä kommentteja,⁴ paitsi milloin lainvalmistelun onnistumista arvioi lainsäätävä itse.⁵ Lain säätämismenettelyn ohella kritiikki on kohdistunut yliopistojen muuttuneeseen itsehallinnolliseen asemaan, tehtäviin ja muodolliseen johtamisjärjestelmään eli yliopiston ylimpien hallintoelinten (hallitus, rehtori, yliopistokollegio, kansleri) toimivaltajakoon, kokoonpanoon ja valintatapaan.⁶ Samalla muutokset ovat myös saaneet kiitosta ja niitä on pidetty muun muassa yliopistojen johdossa eli rehtoraattien, hallitusten ja johtoryhmien parissa toivottuina, suorastaan välttämättöminä.⁷ Tiedeyhteisön kannanotot ovat yliopistojen ylintä johtoa⁸ lukuun ottamatta silti olleet pääosin kriittisiä yliopistolakia kohtaan,⁹ mitä on selitetty muun muassa henkilöstön

¹ Komission tiedonanto - Eurooppalaisen elinikäisen oppimisen alueen toteuttaminen, KOM (2001) 678 lopullinen, s. 1.

² Nieminen, Risto: Trust me. Acatiimi 12 (2010): 4, s. 12

³ Heinonen, Visa; Kekkonen, Jukka; Lehto, Veli-Pekka; Patomäki, Heikki & Yliopistokäänne-työryhmä: Uusi yliopistolaki 2020. Into Kustannus, Helsinki 2016; ks. myös Liiten, Marjukka: Professorikapina vaatii yliopistolain ripeää muutosta. Helsingin Sanomat 4.4.2016

⁴ Ks. esim. Laitinen, Risto: Uusi uljas yliopisto. Acatiimi 11 (2009): 9

⁵ Sivistysvaliokunnan lausunto 4/2013, Virkkunen, Henna: Yliopistouudistuksen ydin. Tieteessä tapahtuu 27 (2009): 2 ja Sasi, Kimmo: Yliopistolaki hyväksyttiin - autonomia turvattiin. Acatiimi 27 (2009): 9

⁶ Sintonen, Kirsti: Yliopistolakiarvio paljastaa kollegiaalisuusvajeen. Acatiimi 18 (2016): 7 ja Degerman, Risto: Uudistus kaataa byrokratian tutkijoiden päälle. Yleisradio 8.12.2010

⁷ Sipilä, Jorma: Valta yliopistossa, s. 63–67. Vastapaino, Tampere 2007 ja Raivio, Kari: Suomen yliopistojen kestävä rahoitus pohja, s. 11–12. EVA-analyysi 1/2007

⁸ Lappalainen, Tuomo: Kuinka yliopistouudistuksesta tuli kaikkien aikojen fiasko? Suomen Kuvalehti 96 (2012): 43

⁹ Ks. mm. Lappalainen, Tuomo: Tiedeväki pitää yliopistouudistusta epäonnistuneena. Suomen Kuvalehti 2010. Ilmestynyt sähköisenä 8.12.2010 ja Professoriliitto ry:n ja Tieteentekijöiden liitto ry:n tulostiedote 20.12.2010 In-nolink Research Oy:n tekemästä yliopistouudistusta koskevasta selvityksestä, s. 2–3.

ja johdon välisen kuilun kasvamisella ja työntekijöiden vieraantumisella harjoitetusta yliopistopolitiikasta.¹⁰ Mikä on siis totuus uudesta yliopistolaista?

Miksi yliopistolain taustojen tutkiminen on edelleen tärkeää? Ajankohtaisessa korkeakoulu- ja tiedepoliittisessa diskurssissa korostuvat yliopistoihin kohdistetut dynaamisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden, innovatiivisuuden ja ketteryden vaatimukset.¹¹ Samaan aikaan näiden vaateiden rinnalla elää narratiivi yliopistosta oppineiden vapaana yhteisönä, ”konkreettisena utopiana”,¹² sivistyksen ja kulttuurin tyyssijana¹³ ja tieteenharjoittamisesta itseisarvoisena kilvoitteluna.¹⁴ Kutsukaamme näitä ideaaleja vaikkapa välineellisyyden ja itseisarvoisuuden ihanteiksi. Niiden välinen ristiriita paljastaa kouriintuntuvasti, että yliopistopolitiikka ja yliopistot herättävät edelleen intohimoja. Vallitsevasta yliopistopoliittisesta linjasta, jonka konkreettisin esimerkki on vuoden 2009 yliopistolaki, ei siis vallitse laajaa yhteisymmärrystä. Silti myös tieteen itseisarvoisuutta proklamoivat vetoavat yhä useammin tieteen ulkoisvaikutuksiin, kuten vientiteollisuuden edistämiseen, työllisyyden parantamiseen tai yleisemmin talouskasvuun.¹⁵

Tutkielman pyrkimyksenä on mahdollistaa yliopistolain tarkastelemisen koulutus- ja tiedepoliitiikan jatkumon ja yliopistojen toimintaympäristössä tapahtuneiden aatteellisten ja materiaalisten muutosten valossa ja siten harjoitetun politiikan taustojen syvemmän ymmärtämisen. Asettamalla hiljattaisia lainsäädännöllisiä ja muita muutoksia yliopistoissa niiden laajempaan yhteyteen ja etsimällä muutosten syitä voidaan tehdä arvioita myös siitä, mitä tulevaisuus tuo tullessaan.

Viimeisintä yliopistolain kokonaisuudistusta on suhtautumisesta riippumatta kautta poliittisen kentän - oikeutetusti tai epäoikeutetusti - pidetty koko Suomen koulutushistorian suurimpana

¹⁰ Rinne, Risto; Jauhiainen, Arto; Simola, Hannu; Lehto, Reeta; Jauhiainen, Annukka & Laiho, Anne: Valta, uusi yliopistopolitiikka ja yliopistotyö Suomessa. Managerialistinen hallintapolitiikka yliopistolaisten kokemana, s. 348–351. Suomen kasvatustieteellisen seuran Kasvatusalan tutkimuksia -sarja. Suomen kasvatustieteellinen seura ry, Jyväskylä 2012

¹¹ Rinne et al., s. 18, Kankaanpää, Jenni: Kohti yritysmäistä hyöty-yliopistoa. Valtiovallan tahto Suomessa vuosina 1985–2006 ja kokemukset kolmessa yliopistossa, s. 35–40, 125–135. Annales Universitatis Turkuensis, Scripta linguæ Fennica edita C 369. Turku, Turun yliopisto 2013 sekä Pakkasvirta, Jussi: Kun Universitatis muuttui projektiksi, s. 61–64 teoksessa Tomperi, Tuukka (toim.): Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta. Vastapaino, Tampere 2009

¹² Patomäki, Heikki: Yliopisto konkreettisena utopiana: kokemuksia Turusta Nottinghamiin ja Helsingistä Melbourneen, s. 34 teoksessa Tomperi (toim.)

¹³ Kehittämissuunnitelma 1999–2004, s. 8

¹⁴ Yliopistolaisten kokemuksista uuden yliopistopoliitiikan aikana 2000-luvulla ks. mm. Rinne et al., 253–256

¹⁵ Ks. esim. Kasanen, Eero: Avauksia, s. 15. Aalto-yliopiston julkaisusarja Kauppa + talous 6/2011. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, Helsinki 2011 ja Savolainen, Kaisa: International Aspects in Defining Global Education, s. 17–18 teoksessa: Kaivola, Taina (toim.): Puheenvuoroja maailmanlaajuiseen vastuuseen kasvamisesta. Opetusministeriön julkaisuja 2008:13

uudistuksena.¹⁶ Lain vaikutuksia on selvitetty opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) tilaamissa lain vaikutusarvioinneissa, jotka on julkaistu vuosina 2012 ja 2016. Yliopistolain ja sen taustalla vaikuttavan yliopistopolitiikan laajempien yhteyksien syvällisempi ymmärtäminen saattaa kuitenkin antaa uusia näkökulmia tuleviin korkeakoululaitoksen kehittämishankkeisiin.¹⁷ Kaivamalla uudesta näkökulmasta esiin “nykyisyyden juuret”¹⁸ voi pyrkiä ennakoimaan, millainen puu menneinä vuosina kylvetyistä koulutus- ja tiedepolitiikan siemenistä kasvaa ja millaista hedelmää se tulee kantamaan.

Erityisen henkilökohtaisen kimmokkeen perehtyä käsillä olevaan aihepiiriin on antanut koko opintojeni läpi jatkunut kiinnostus yliopistojen toimintaa ja yliopistopoliittikkaa kohtaan. Vaikka tässä tutkielmassa ja opintojeni aikana on ollut mahdollisuus raapaista vain yliopiston pintaa, ovat nämä vuodet ja tämä tutkimustyö vain lisänneet intohimoani aihepiiriä kohtaan. Olen opintojeni aikana havainnut, että yliopistolla on monet kasvot. Se näyttäytyy yhtäältä ikiaikaisena ja byrokraattisena monoliittina, jossa mikään ei muutu ja jossa mikään ei toimi niin kuin pitäisi. Yhtä kaikki se on samalla jatkuvasti muutoksessa oleva, terävimmän älyn, tieteellisen kilvoittelun ja argumentaation näyttämö. Siellä kannustetaan ihmisiä olemaan uteliaita ja oppimaan toisiltaan kansainvälisessä tiedeyhteisössä. Yhdessä yliopistolaiset synnyttävät joka päivä uusia ajatuksia, jotka muuttavat maailmaa. Samalla jokainen meistä on kuitenkin lopulta hyvin pieni tieteen suurten kysymysten edessä. Tämä tutkielma on omistettu alma materilleni Helsingin yliopistolle sekä kaikille teille, joilta olen pitkin matkaa saanut tukea ja neuvoja tämän tutkielman loppuun saattamiseksi. Tiedätte, keitä olette. Kiitos.

¹⁶ Virkkunen, Henna: Puhe eduskunnan täysistunnossa 16.2.2009. Vaikka yliopistolaki ei miellyttänyt kaikkia, puolueet kilpailivat siitä, mikä niistä saisi kunnian yliopistouudistuksen käynnistämisestä, ks. Kiljunen, Anneli (sd) vastauspuheenvuorossaan kokoomuksen opetusministeri Virkkuselle samaisessa täysistunnossa: “--[E]i voi sanoa sitä, että sosialidemokraatit eivät olisi tehneet mitään, vaan sosialidemokraatit käynnistivät tämän historialli[s]en yliopistouudistuksen.” samoin kuin samassa istunnossa Pelttonen, Tuula (sd): “Olemme malttamattomina odottaneet yliopistouudistusta.” Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja (15/2009)

¹⁷ Syksyllä 20017 duaalimallin eli korkeakoululaitoksen ammattikorkeakoulu-yliopisto-jaon purkaminen oli jälleen kerran esillä OKM:n korkeakoulutuksen visiotyön yhteydessä. Liiten, Marjukka: Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lähentymistä saatetaan vauhdittaa säätämällä niille yhteinen laki – ”Kenenkään ei tarvitse nyt kiirehtiä tätä tyrmäämään”. Helsingin Sanomat 4.9.2017

¹⁸ Kekkonen, Jukka: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria?, s. 21–22. Forum Iuris, Helsinki 2013

1.2 Tutkimuskysymys ja sen rajaaminen

Tutkimuksen pääkysymys on selvittää, miksi vuoden 2009 yliopistolaki säädettiin. Kysymystä lähestytään ensisijaisesti kolmesta eri näkökulmasta kolmen eri pääasiallisesta tutkimuskysymyksestä johdetun apukysymyksen avulla. Näiden avulla pääkysymykseen luodaan kolme eri perspektiiviä. Kutakin apukysymystä käsitellään omassa luvussaan ja ne eroavat toisistaan niin ajallisen rajauksensa kuin hyödynnettävän aineistonsa puolesta.

Ensimmäinen apututkimuskysymys on selvittää, mitä materiaalisia ja aatteellisia muutoksia yliopistojen toimintaympäristössä on tapahtunut, jotka voisivat olla merkityksellisiä yliopistopolitiikan ymmärtämiseksi ja siten uusimman yliopistolain säätämisen selvittämiseksi. Metodologiaa käsittelevässä alaluvussa 1.4 tarkemmin perusteltavalla tavalla on suomalaisen yliopistopolitiikan taustoittamiseksi valittu aatteellisten ja materiaalisten olosuhteiden ja niiden muutosten kuvaaminen. Olennaista on näiden näkökulmien välinen vuoropuhelu ja selvyyteen pääseminen siitä, miten aatteelliset ja materiaaliset tekijät kietoutuvat toisiinsa. Kysymyksen käsittely on rajattu ajallisesti 1970- ja 1980-lukujen taitteesta 2000-luvun ensimmäiselle vuosikymmenelle ja sille on varattu luku kaksi. Tarkastelussa hyödynnetään yhteiskunnallisen kirjallisuuden ohella myös virallislähteitä, kuten EU-komission ja maamme eri ministeriöiden julkaisuja.

Toiseksi herää kysymys siitä, mikä on ollut Suomen yliopistopolitiikan pitkä linja. Entä jos uudessa yliopistolaissa ei olekaan mitään ihmeellistä, vaan se on vain vähäpätöinen lenkki maamme itsenäistymisestä lähtien jatkuneessa, kenties hiljattaisten ja sellaisenaan merkityksettömien hallinnollisten muutosten ketjussa? Uusimman yliopistolain taustalla vaikuttaneiden linjausten asettaminen politiikan pitkän linjan perspektiiviin voi tuoda uutta valoa lain laajempien taustojen ylle. Luvussa kolme käsitellään tämän vuoksi maamme yliopistopoliittista linjaa hallitusohjelmien valossa senaatin puheenjohtaja Svinhufvudin hallituksen ohjelmasta pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Tältä osin tarkasteluväli on 1917–2010. Hallitusohjelmien analyysiä ryyditetään tarkastelemalla korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmia, joita alettiin laatia 1966 yliopistopolitiikan konkretisoimiseksi. Tarkastelu päätetään vuoden 2007 kehittämissuunnitelmaan, joka on viimeinen vuoden 2009 yliopistolakia edeltänyt kehittämissuunnitelma. Suunnitelmia ei ole enää laadittu vuosien 2011–2016 ohjelman jälkeen.

Kolmas apututkimuskysymys on, miten yliopistopolitiikan pitkä linja ja yliopistojen toimintaympäristön aatteelliset ja materiaaliset olosuhteet ja näiden muutokset näkyvät yliopistolainsäädännössä vuosina 1997–2009 ja erityisesti uusimmassa, vuoden 2009 yliopistolaissa. Lähteinä käytetään vuoden 1997 ja 2009 yliopistolain ja edelliseen sittemmin tehtyjen muutosten ohella erityisesti hallituksen esityksiä. Näille uusinta yliopistolakia konkreettisesti edeltäneille toimenpiteille on varattu luku neljä.

Luvussa viisi luodaan synteesi kolmeen johdettuun alakysymykseen saaduista vastauksista ja palataan päättämiskysymykseen eli siihen, miksi vuoden 2009 yliopistolaki säädettiin. Johtopäätösten ohella arvioidaan tämän tutkielman pohjalta heränneitä jatkotutkimuskysymyksiä.

Uusimman yliopistolain taustoista on kirjoitettu useita artikkeleita ja katsauksia. Voittopuolisesti myönteisesti yliopistolain onnistumista on arvioitu eduskunnan edellyttämissä lain vaikutusarvioinneissa vuosina 2012 ja 2016.¹⁹ Oikeustieteilijät ovat kontribuoineet lukuisten artikkelien²⁰ ja muutaman monografian²¹ voimin, mutta pääpaino ei ole ollut lain syntyneiden selvittämisessä vaan lainopillisessa tarkastelussa. Muussa kirjallisuudessa²² ja lehdistössä lakia ja sen edustamaa yliopistopoliittista linjaa on arvioitu pääsääntöisesti kielteisin äänenpainoin.²³ Kuten niin monista muista asioista, tiedeyhteisö on tässäkin asiassa jakaantunut.²⁴ Yliopistouudistusta käsittelevät laajemmat teokset puntaroivat lain vaikutuksia usein yksittäisten yliopistojen, yliopistojen yhdistymisten tai ilmiöiden, kuten yliopistojen brändinrakennuksen, näkökulmasta.²⁵ Erilaiset

¹⁹ Niinikoski, Marja-Liisa; Lunabba, Johan; Raivio, Tuomas; Lehti, Riikka & Pessala, Piia: Yliopistouudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:21 ja Owl Group: Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30 (OKM 2016:30)

²⁰ Ks. esim.: Miettinen, Tarmo: Yliopistokollegio – yliopistoyhteisön edustaja. Edilex 2013. Julkaistu aiemmin teoksessa Mieho, Altti (toim.): Vero ja finanssi. Juhlakirja Matti Myrsky 60 vuotta. Edita Publishing Oy, 2013, Hällä, Heikki: Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö. Oikeustiede – Jurisprudentia. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, Helsinki 2010 ja Mäenpää, Olli: Yliopistojen itsehallinto ja uusi yliopistolaki. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia; Mäenpää, Olli & Ojanen, Tuomas (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009, s. 391–404. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 40. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, Helsinki 2009

²¹ Lain tulkinnasta on kirjoitettu kaksi yleisesitystä: Mäenpää, Olli: Yliopistolaki. WSOYpro, Helsinki 2009 (Mäenpää 2009a) ja Miettinen, Tarmo; Muukkonen, Matti; Myrsky, Matti & Pohjolainen, Teuvo: Uusi yliopistolainsäädäntö. Helsinki, CC Lakimiesliiton kustannus 2009

²² Tomperi (toim.) ja Vanttaja, Markku: Yliopiston villit vuodet. Suomalaisen yliopistolaitoksen muutoksia ja uudistuksia 1990-luvulta 2000-luvun alkuun. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A: 210. Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos, Turku 2010

²³ Kritiikkiä on esitetty varsinkin tiedelehdissä, kuten Tieteessä tapahtuu, Acatiimi, Tiedepolitiikka sekä Tiede ja edistys. Ks. esim. Wallgren, Thomas: Yliopistolaki on kolonisaatiolaki, s. 74–78. Tiede & Edistys 34 (2009): 1 ja Kekkonen, Jukka: Yliopistouudistuksen taustoja: kommentti keskusteluun, s. 241–8. Tiede & edistys, 35 (2010): 3

²⁴ Niiniluoto, Ilkka: Yliopistouudistus on itsenäisyystaistelua, s. 233–240. Tiede & Edistys 34 (2009): 3. Laajemmin ks. myös Mansikkamäki, Ulla: Yliopistouudistus Helsingin yliopistossa. Taustat, tavoitteet ja toteutus. Helsingin yliopiston hallinnon julkaisuja 70. Helsingin yliopisto, Helsinki 2010

²⁵ Ks. esim. Aula, Hanna-Mari: Constructing Reputation in a University Merger. Aalto University publication series. Doctoral dissertations 184/2015. Aalto University School of Business, Helsinki 2015

keskustelukirjoitukset ja pamfletit arvioivat yliopistolakia sangen kirjavasti ja kannanottoja löytyy laidasta laitaan; niin kielteisiä kuin myönteisiä.²⁶ Kokonaisuutena arvioiden yliopistolakia käsittelevässä yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa suhtautuminen yliopistolakiin on kuitenkin pääosin nuivaa.

Uusimmasta yliopistolaista käyty keskustelu käsittelee erityisesti yliopistojen tehtävien, autonomian ja johtamisen teemoja. Autonomiakäsitteen merkityksen moninaistumista ja sen vaikutusta vuoden 2009 yliopistolakihankkeen synnyssä ja läpiviemisessä ei kuitenkaan ole erityisesti tarkasteltu. Varsinkaan autonomian, yliopiston tehtävien ja johtamisjärjestelmän välistä yhteyttä yliopistouudistuksessa ei ole vielä läpikotaisin tutkittu kirjallisuudessa. Siitä syystä kysymystä yliopistolain säätämisen syistä tarkastellaan juuri näiden käsitteiden kautta. Käsitteet muodostavat eräänlaisen kehikon, joka liittää yhteen apukysymysten aineistollisesti ja ajallisesti toisistaan poikkeavat tarkastelukulmat ja näitä käsittelevät luvut.

1.3 Käsitteenmäärittelyä

1.3.1 Yliopiston tehtävät

Voimassa olevan yliopistolain (558/2009) 2 §:n mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee edistää elinikäistä oppimista, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, taiteellisessa toiminnassa, koulutuksessa ja opetuksessa varmistetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Yliopistolain 46 §:n mukaan ylioppilaskunnan yleisenä tehtävänä on osallistua 2 §:ssä säädetyn yliopiston kasvatustehtävän hoitamiseen valmistamalla opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen.

Yliopiston tehtäviä on viime vuosikymmeninä jaoteltu opetustehtävään, tutkimustehtävään, kasvatustehtävään ja niin sanottuun kolmanteen tehtävään (jolloin yhteistyössä ylioppilaskunnan

²⁶ Myönteisesti esim. Raivio, Kari (toim.): Laatu, laatu, laatu. Yliopistojen elinehto. Suomen Toivo -ajatuspaja 2013 ja Kasanen 2009. Kriittisesti esim. Heinonen et al.

kanssa toteutettavaa kasvatustehtävää ei lueta varsinaiseksi tehtäväksi tai sen ajatellaan sisältyvän opetustehtävään).²⁷ Käsitys siitä, mitä yliopistojen niin sanottu kolmas tehtävä eli velvollisuus palvella yhteiskuntaa²⁸ pitää sisällään, on vaihdellut voimakkaasti läpi aikojen.²⁹ Nykyisin tämä palvelutehtävä määritellään usein ulkoisten sidosryhmien, etupäässä yritysten, kanssa tehtäväksi tutkimus- ja tuotekehitysyhteistyöksi ja tutkimustulosten kaupallistamiseksi, eli patentoitujen tutkimustulosten käyttöoikeuksien myymiseksi.³⁰

Pitkään yliopistojen keskeiseksi tehtäväksi miellettiin opetus ja tutkimuksella oli vain vähäinen rooli. Viimeistään Wilhelm von Humboldtin ajoista 1800-luvulla opetuksen rinnalla on kuitenkin korostettu myös tutkimustehtävää ja sitä, että opetuksen pitäisi perustua tutkimukseen.³¹ Tämä periaate on myös kirjattu yliopistolakiin.³² Tehtävien välinen tärkeysjärjestys ja niiden väliset painotukset riippuvat pitkälti tarkastelijan näkökulmasta. Kärjistäen voidaan sanoa, että professorikunnassa ja yliopistojen johdon puheissa korostuu usein tutkimustehtävä, valtiiovallan ja opiskelijoiden piirissä opetustehtävä ja elinkeinoelämän taholla kolmas tehtävä.

Kun tässä tutkielmassa puhutaan yliopistoista, viitataan yksinomaan yliopistolain tarkoittamiin 14 yliopistoon, joista 12 on julkisoikeudellisia laitoksia ja kaksi yksityisoikeudellisia säätiöitä. Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmissa yliopistoista puhutaan korkeakouluina, minkä vuoksi kyseisiä ohjelmia käsittelevässä jaksossa on syytä panna merkille, että ohjelmat käsittelevät ammattikorkeakouluja vasta niiden perustamisesta 1995 alkaen. Siitä alkaen termillä korkeakoulu viitataan myös tässä tekstissä yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin yhteisesti.

²⁷ Ks. yleisesti yliopistojen tehtävistä ennen kolmannen tehtävän kirjaamista lakiin Miettinen, Tarmo: Tieteen vapaus. Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta, s. 9-21. Kauppakaari, Helsinki 2001 (Miettinen 2001)

²⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta (10/2004), s. 13

²⁹ Tehtävien kehityksestä etenkin 1800- ja 1900-luvun aikana ks. Vuorinen, Juha: Korkeakoulujen itsehallinto, s. 53-63 ja siinä viitattu kirjallisuus. Korkeakoulu- ja tiedepoliittinen tutkimussäätiön julkaisusarjan nro. 26. Länsi-Suomi Oy, Rauma 1979 (Vuorinen). Yliopistojen tehtävistä 1980-luvulta 2000-luvun alkuun Kankaanpää, s. 96-135

³⁰ HE yliopistolaiksi 10/2004, s. 9

³¹ von Humboldtin 1800-luvun alussa luonnostelemaan yliopistoideaan kuului muun muassa opetuksen ja tutkimuksen kiinteä yhteys. Humboldtin mukaan yhtä ei voi olla ilman toista. Ks. von Humboldt, Wilhelm: Berliinin ylempien tieteellisten laitosten sisäisestä ja ulkoisesta organisaatiosta. Suomentanut Tuija Pulkkinen. Teoksessa Kantasalmi, Kari (toim.): Yliopiston ajatusta etsimässä. Gaudeamus, Helsinki 1990

³² Yliopistojen tehtävänä on yliopistolain 2 §:n mukaan muun muassa antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta. Ruotsissa sekä yliopistoja että ammattikorkeakouluja koskevan korkeakoululain 1:2:n mukaan opetuksen, tai kuten se sikäläisessä laissa ilmaistaan, koulutuksen (utbildning) on perustuttava joko tieteelliseen tai taiteelliseen työhön *sekä* koeteltuun kokemukseen (beprövad erfarenhet). Samaisessa lainkohdassa tutkimus-, kehitys- ja innovaatio toimintaan kuuluva kehitystoiminta on erikseen säädetty korkeakoulujen tehtäväksi. Myös Ruotsissa on yhteistyö ympäröivän yhteiskunnan kanssa ja tutkimuksen yhteiskunnallisen hyödyntämisen edistäminen sisällytetty korkeakoulujen tehtäviin.

1.3.2 Yliopiston autonomia

Yliopiston autonomian eli itsehallinnon käsitteeseen törmää usein, kun tieteen vapaus tulee puheeksi. Tieteessä on hyvin yleispiirteisesti ilmaistuna kyse järjestelmällisestä uuden tiedon etsimisestä.³³ Tieteen vapaus puolestaan mielletään tieteellisen työn harjoittamisen edellytykseksi; sellaisiksi olosuhteiksi, että tieteentekijät itse päättävät, mitä ja miten tutkivat ja opettavat ilman, että ulkopuoliset tahot päättävät, mistä tulokulmasta tutkimusongelmaa tulee lähestyä ja minkälaisia tuloksia tutkijan tulee tuottaa. Kun tiedettä harjoitetaan etupäässä yliopistoissa, ovat yliopiston autonomia ja tieteen vapaus kiinteässä yhteydessä toisiinsa eikä tieteen vapauden ajatella voivan toteutua, ellei yliopiston autonomia toteudu.³⁴

Miltä tieteen vapaus ja yliopistojen autonomia näyttäytyvät oikeudelliselta kannalta? Kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista YK:n ihmisoikeuksien julistus käsittelee vain jokaisen oikeutta saada (perus)opetusta. Sen sijaan TSS-sopimuksen eli taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artiklassa on määritelty sivistyksellisiä oikeuksia. Artiklan 1 kohdan mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden muun muassa päästä osalliseksi tieteen kehityksen ja sen soveltamisen eduista sekä nauttia tieteellisten, kirjallisten tai taiteellisten tuotteidensa henkisille ja aineellisille eduille suodusta suojasta. Artiklan 3 kohdan mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan tieteelliselle tutkimukselle ja luovalle toiminnalle välttämätöntä vapautta. EU:n perusoikeuskirjan 13 artiklan mukaan taiteen ja tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan ja akateemista vapautta kunnioitetaan.

Yllä mainituista kansainvälisistä julistuksista ja yleissopimusten kirjauksista huolimatta tieteen vapaudella ei käytännössä ole säädännäisen oikeuden takaamaa ihmisoikeuden asemaa, johon yksilö voisi vedota.³⁵ Sen sisältö jää kansallisissa perusoikeuskatalogeissa tai sitä alemmanasteisissa säännöksissä määriteltäväksi³⁶ ja tapauskohtaisesti ratkaistavaksi. Suomessa asiasta on säännökset perustuslaissa, jonka 16.3 §:n mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

³³ Eri tieteenteorioista ks. Sajamaa, Seppo: Mikä tekee tutkimuksesta tieteellisen?, s. 2–22. Teoksessa Miettinen (toim.) 2016. Hyvästä tieteellisestä käytännöstä ks. esim. Tutkimuseettinen neuvottelukunta: Hyvä tieteellinen käytäntöä suosituksien

³⁴ Mäenpää 2009a, s. 71–78, 51–52

³⁵ Miettinen 2001, s. 241 ja Mäenpää 2009a, s. 48

³⁶ Miettinen 2001, s. 243–245

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa todettiin kulttuurin kehitykselle luotavan edellytykset tieteeseen, taiteeseen ja ylimmän opetuksen vapaudella. Näihin kaikkiin sisältyy aiheiden ja menetelmien vapaus eli suojan kohteena on niin sisältö kuin muoto. Niin tiedon ja taiteellisen ilmaisun julkaisemisen kuin sen vastaanottamisen näkökulmasta tieteeseen, taiteeseen ja ylimmän opetuksen vapaudella on yhtymäkohtia sananvapauteen. Tieteellisen tutkimuksen suuntautumisen olisi tappeluttava tiedeyhteisön omasta toimesta, ei ulkopuolisen ohjaamana. Näin perustellaan usein sitä, miksi yliopistojen itsehallinto on tieteiden vapauden toteutumisen edellytys.³⁷

Ylimmän opetuksen vapauteen sisältyy paitsi opettajan vapaus valita opetettava aihe ja menetelmä myös opiskelijan oikeus opiskella ja hankkia tietoa häntä kiinnostavista aihepiireistä. Tässä mielessä tieteiden ja opetuksen vapauteen sekoittuu akateemisen vapauden käsite, joka on yleensä ymmärretty opiskelijan vapautena valita itse opintojen aihe, laajuus ja rytmi.³⁸ Ylimmän opetuksen ja yliopistoissa harjoitettavan taiteellisen toiminnan vapaus luetaan usein tieteiden vapauden sateenvarjokäsitteen alle.³⁹ Käsitteiden eroista huolimatta tarkoitetaan yksinkertaisuuden vuoksi jäljempänä tieteiden vapaudesta puhuttaessa sekä tutkimuksen, ylimmän opetuksen että yliopistoissa harjoitettavan taiteellisen toiminnan vapautta.

Suomessa tieteiden vapaus kirjattiin hallitusmuotoon vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa⁴⁰ ja myöhemmin säännös otettiin myös vuoden 1999 perustuslakiuudistuksen myötä uuteen perustuslakiin. Yliopistojen autonomiaa sivutaan myös vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain valmisteluaineistossa. Hallituksen esityksessä (1/1998) uudeksi perustuslaiksi todetaan yliopistojen itsehallinnon sääntelyssä olevan pintapuolisesti kyse vain yliopistojen hallinnon järjestämisestä, mutta sen olevan olennainen juuri tieteiden vapauden toteutumisen kannalta. Itsehallinto määriteltiin hallituksen esityksessä yliopistojen oikeudeksi itse päättää sisäisestä hallinnostaan laissa säädetyin rajoituksin.⁴¹

Perustuslain 123.1 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yliopistolain 3 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteiden, taiteiden ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon

³⁷ HE 309/1993, s. 64–65; PeVM 25/1994, s. 36 ja SiVL 3/1994, s. 3

³⁸ Mäenpää 2009, s. 102–104, 225–226

³⁹ Mäenpää 2009, s. 101

⁴⁰ HE 1993/309, s. 64–65

⁴¹ HE 1/1998, s. 33–34 ja 177–178

kuuluvista asioista. Yliopistoille on varattava niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa. Yliopistolain säännös ei ole kovin informatiivinen. Mitä päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista oikeastaan tarkoittaa?

Tieteen vapauden ja yliopistojen autonomian tematiikkaa ovat oikeudellisesta näkökulmasta käsitelleet muun muassa Olli Mäenpää ja Tarmo Miettinen.⁴² Yliopistojen itsehallinnon tosiasialista toteutumista kansallisesta ja kansainvälisestä näkökulmasta viime vuosisadalla on käsitellyt muun muassa Juha Vuorinen.⁴³ Tieteen kehitystä ovat erityisesti viimeisten kahden vuosisadan aikana viitoittaneet Wilhelm von Humboldt ja Max Weber, jotka korostivat yliopiston autonomiaa suhteessa ulkoiisiin sidosryhmiin. Varsinkin Weberin mukaan liian läheiset suhteet voisivat haitata yliopiston edellytyksiä tutkia objektiivisesti maailman ongelmia.⁴⁴

Kuten todettu, yliopiston autonomialla eli itsehallinnolla ei ole yhtä yksiselitteistä määritelmää. Sisäisiin asioihin, joissa yliopistolla on itsehallinto, voitaisiin ennen kaikkea katsoa kuuluvaksi henkilöstön ottaminen palvelussuhteeseen ja heidän toimenkuviansa kohdentaminen eri tieteenaloille, samoin kuin opiskelijoiden valitseminen. 1990-luvulle saakka yliopiston itsehallintoon on myös kuulunut oikeus valita yliopiston hallintoelinten jäsenet kansleria lukuun ottamatta yksinomaan yliopistoyhteisön edustajien joukosta pitkälti siinä järjestyksessä, kuin yliopistoyhteisö on itse katsonut parhaaksi.

Itsehallinto on perinteisesti mielletty opetuksen ja tutkimuksen vapauden toteutumisen edellytykseksi; jos yliopisto ei ole autonominen eli vapaa, ei myöskään siellä harjoitettu tieteellinen toiminta voisi sitä olla.⁴⁵ Siinä, missä 1800- ja 1900-lukujen taitteessa maassamme nähtiin kirkko tieteen vapauden vakavimpana uhkana,⁴⁶ oltiin 1900-luvulla erityisen varuillaan politiikan suhteen.⁴⁷ Tieteessä ei voi olla kyse ulkopuolelta tai ennalta määrättyjen tutkimuskysymysten ratkaisemisesta, vaan siihen kuuluu myös uusien kysymysten löytäminen ja niiden tutkiminen. Jos tiedettä ja tutkimusta rajoitetaan, ei uusia löytöjä välttämättä kyetä tekemään. Tutkimus ja opetus eivät siis voi olla vapaita, ellei yliopistolla ole myös institutionaalista autonomiaa eli itsehallintoa.

⁴² Ks. esim. Mäenpää 2009, s. 71–114

⁴³ Vuorinen, s. 25–40 ja 148–234

⁴⁴ Kantasalmi (toim.), s. 7–12, Weber, Max: *Wissenschaft als Beruf* (8. Auflage). Duncker und Humboldt, Berlin 1991

⁴⁵ Miettinen 2001, s. 256–263

⁴⁶ Miettinen 2001, s. 221

⁴⁷ Miettinen 2001, s. 225

1.3.3 Yliopiston johtamisjärjestelmä

Johtaminen on erityisesti kauppatieteissä, tuotantotaloudessa ja sosiologiassa tutkittu ilmiö. Suomalaisen yliopistojen osalta johtamista on viime vuosina tutkittu niin henkilöstön kuin ylimmän johdon näkökulmasta,⁴⁸ mutta kytkemättä tarkastelua samalla erityisesti johtamisjärjestelmän, autonomian ja tehtävien muutokseen. Tässä tutkielmassa tarkoitetaan yliopistolain yhteydessä johtamisjärjestelmällä eri toimielinten kelpoisuuksia ja näiden rajoitteita sekä toimielinten suhteita toisiinsa. Näistä säädetään lain 3 luvussa, joka käsittelee yliopiston organisaatiota. Hallituksen esityksessä yliopistolaiksi (7/2009) johtamisjärjestelmistä puhutaan yliopistojen hallinnon alakategoriana. Keskeisenä nähdään päätöksentekojärjestelmät ja toimivallan jakautuminen rehtorin ja muiden elinten ja yliopistohallinnon toimijoiden välillä.⁴⁹ Muita keskeisiä toimijoita ovat yliopistolain 3 luvun mukaan hallitus, yliopistokollegio, kansleri ja yliopiston toimintayksikköjen kuten tiedekuntien dekaanit ja tiedekuntaneuvostot. Yliopistojen sisäisessä johtamisjärjestelmässä korostuu lainsäädännön asettaman organisaation ohella yliopistojen sisäisen päätäntävaltansa avulla luoma johtamisjärjestelmä. Sitä voidaan kuvailla normiperustaiseksi kelpoisuuksien tai toimivaltojen hierarkiaksi tai verkoksi.

Tässä tutkimuksessa johtamisjärjestelmä on määritelty näkyväksi tai muodolliseksi johtamisjärjestelmäksi, joka ilmenee erilaisina yliopistoyhteisön elinten vallankäytön suhteina, toimivaltoina, kelpoisuuksina ja rajoitteina. Näkökulmana on erityisesti yliopiston hallituksen, rehtorin ja yliopistokollegion rooli. Yliopistojen kontekstissa voidaan puhua yliopistojen sisäisestä johtamisjärjestelmästä ja sen lisäksi siitä järjestelmästä, jolla valtio ja yliopistojen muut ulkopuoliset sidosryhmät pyrkivät ohjaamaan yliopistoja.⁵⁰ Yliopistojen rahoitus ja rahoituksellinen ohjaaminen tiettyjen kriteerien avulla on osa valtion yliopistoihin kohdistamaa ohjausta. Tässä tutkimuksessa yliopistojen sisäistä johtamisjärjestelmää nimitetään yksinkertaisesti johtamisjärjestelmäksi ja valtion suorittamia toimenpiteitä ohjaukseksi.

⁴⁸ Juppo, Virpi: Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta, s. 3–6 ja siinä viitattu kirjallisuus. Acta Wasaensia no 235. Julkisjohtaminen 15. Vaasa, Universitas Wasaensis 2011 ja Ojala, Ilpo: Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen, s. 28–36. Acta Wasaensia 119, Hallintotiede 8. Universitas Wasaensis, Vaasa 2003 ja Niiniluoto, Ilkka; Forsberg, Ulla-Maija; Evers, Aino-Maija (toim.): Akateemisen johtamisen ydinkysymyksiä. Helsingin yliopiston hallinnon julkaisuja 88. Unigrafia Oy, Helsinki 2014

⁴⁹ HE 7/2009, s. 31

⁵⁰ Hyvä kokonaisuus yliopistojen ohjaamisesta rahoitusjärjestelmän avulla löytyy teoksesta Kallunki, Jarmo: Yliopistojen rahoitusmallipolitiikka Suomessa 1995–2010. Diskurssianalyysi politikoinnin säännönmukaisuuksista rahoitusmallien kehittämistyöryhmien muistioissa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, käyttäytymistieteellisen tiedekunnan käyttäytymistieteiden laitos.

1.3.4 Muita huomioita käsitteistä

Tarkoitan politiikalla tässä tutkielmassa valtion lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimenpiteiden, mutta myös ohjelmallisten linjausten, kuten puheiden, hallitusohjelmien ja erilaisten julkilausumien ja suositusten muodostamaa kokonaisuutta. Poliitikka on harvoin yksiselitteistä tai selkeää, sillä se on erilaisten kompromissien säilyttämää ja erilaisten valtiollisten elinten ja yksittäisten ihmisten yhdessä ja yksin harjoittamaa. Siksi politiikasta puhuttaessa voidaan arvioida lähinnä tietyn vakiintuneisuuden asteen saavuttanutta toimenpiteiden joukkoa, ei yksittäisiä puheenvuoroja tai lainsäädännöllisiä ratkaisuja vaan näiden kokonaisuutta.

Kirjallisuudessa käytetään vakiintuneesti tiedepolitiikan, tutkimuspolitiikan, koulutuspolitiikan ja korkeakoulupolitiikan termejä. Niin kirjallisuudessa kuin varsinkin arkikielessä nämä menevät usein sekaisin ja niitä käytetään epäyhteismitallisesti. Koulutuspolitiikan voidaan ymmärtää kattavan esimerkiksi kaikki muodolliseen koulutukseen eli peruskoulusta tohtorikoulutukseen liittyvät valtiolliset toimenpiteet. Tällöin ulkopuolelle rajautuisi varhaiskasvatus. Tässä tutkielmassa koulutuspolitiikalla viitataan etupäässä korkeakoulutuspolitiikkaan tarkoittaen toimenpiteitä, joiden keskiössä ovat korkeakoulujen alempiin, ylempiin ja jatkotutkintoihin suuntautuva opetus. Tiede- ja tutkimuspolitiikka voi liittyä niin yliopistoihin, ammattikorkeakouluihin, valtion tutkimuslaitoksiin kuin yritysten harjoittamaan tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan. Käsitteiden hajanaisuuden vuoksi tässä tutkielmassa käytetään pääsääntöisesti yliopistopolitiikan termiä, joka käsittää ne toimenpiteet ja linjaukset, jotka kohdistuvat tai vaikuttavat yliopistoihin tai joilla on tarkoitettu olevan vaikutusta yliopistoihin ja erityisesti niiden harjoittamaan tutkimukseen, koulutukseen ja yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen. Sen rinnalla käytetään myös tiede- ja koulutuspolitiikan termiä, kun tarkastelussa on koko julkinen koulutus- ja tutkimusjärjestelmä.

1.4 Tutkimusote ja metodit

Oikeustieteellinen tutkimus pyrkii usein selvittämään voimassaolevan oikeuden sisällön,⁵¹ eli sen mitä kulloinkin on kiellettyä, käskettyä tai sallittua.⁵² Näiden normilauseiden tutkimusta kutsutaan myös oikeusdogmatiikaksi tai lainopiksi.⁵³ Oikeusdogmatiikan metodit ovat hyvin rajoittuneet; siinä ei vakiintuneesti tehdä kokeita, havainnoida luontoa erilaisin instrumentein tai suoriteta laskelmia. Sen sijaan siinä voidaan hyödyntää erilaisia filosofian ja tarkemmin logiikan ja kielitieteiden metodeja, kuten argumentaatioanalyysiä tai semantiikkaa.⁵⁴

Oikeustieteen pariin luetaan oikeusdogmatiikan lisäksi usein kuuluvaksi myös oikeuden yleistieteet, kuten oikeussosiologia, -filosofia, ja -historia. Niiden tutkimuskohteena on oikeus laajemmassa mielessä kuin oikeusdogmatiikassa.⁵⁵ Tämä tutkielma sijoittuu oikeushistorian pariin, minkä vuoksi seuraavassa käsitellään juuri kyseistä tieteenalaa. Oikeushistoriallinen tutkimus voi oikeusdogmatiikan metodien lisäksi hyödyntää usein humanistisiin tieteisiin luettavien historiatieteiden metodeja. Voidaanpa myös esimerkiksi arkeologiassa, teologiassa ja valtiotieteissä harjoitettavaa tutkimusta hyödyntää oikeushistoriallisten kysymysten ratkaisemiseen.

Oikeushistorialliselle tutkimukselle perinteisesti asetettuihin tehtäviin lukeutuvat nykyisyyteen tai menneisyyteen sijoittuvien oikeudellisten ilmiöiden selittäminen ja niiden vaikutusten arvioiminen. Kyse on siis vastaamisesta kysymykseen, miksi oikeus muuttui tai säilyi muuttumattomana ja mitä siitä seurasi. Tutkielma on rajattu käsittelemään oikeudellisen muutoksen syitä. Uuden yliopistolain seurausten arvioiminen ei myöskään laajuutensa vuoksi sovi osaksi tätä kokonaisuutta.

⁵¹ Kurkela, Matti S.: Laki ja oikeus, lainoppi ja oikeustiede. *Defensor Legis* 90 (2009): 3, s. 466

⁵² Aarnio, Aulis: *Tulkinnan taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*, s. 389. Talentum Media, Helsinki 2006

⁵³ Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–107. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edita Publishing Oy, Helsinki 2016. (Miettinen (toim.))

⁵⁴ Oikeustieteen metodeista ks. myös. Keinänen, Anssi; Väättänen, Ulla: *Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?*, s. 264–266 teoksessa Miettinen (toim.)

⁵⁵ Oikeustieteen jaottelusta ks. Voutilainen, Tomi: *Julkisuus ja henkilötietojen suoja oikeustieteellisessä tutkimuksessa*, s. 77–79 ja siinä viitattu kirjallisuus teoksessa Miettinen (toim.)

Oikeushistoriallisessa tutkimuksessa olennaisia työskentelytapoja ovat kontekstualisoivat kysymykset. Niiden avulla pyritään selittämään oikeustilan muutosta tai muuttumattomuutta kytke-mällä se tarkastelujaksoa edeltäneisiin ja sitä seuranneisiin tapahtumiin.⁵⁶ Pelkkä muutosten ku-vailu eli deskriptiivinen tutkimusote ei ole riittävä sen ymmärtämiseksi, miksi oikeustila muuttui ja mitä siitä seurasi. Myöskään pelkkä tekstuaalinen eli oikeudellisiin asiakirjoihin rajoittuva tar-kastelu ei useinkaan voi selittää oikeuden muutosta tai muuttumattomuutta. Siksi vaaditaan oi-keuden muutosta kehystävää ja sen muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen kytkevää eli kons-tekstualisoivaa tutkimusotetta.⁵⁷ Tähän myös käsillä olevassa tutkielmassa on pyritty.

Oikeushistoriallisessa tutkimuksessa on koulukuntaeroja sen suhteen, mitkä ovat varteenotetta-via oikeudellista muutosta selittäviä tekijöitä.⁵⁸ Eräät painottavat yhteiskunnan aatteellisia muu-toksia, toiset materiaalisia eli toimintaympäristön muutoksia.⁵⁹ Näitä ovat ennen kaikkea talou-dellisten tai muunlaisten valtasuhteiden muutos tai kuivuuksien, katovuosien, nälänhädän ja so-tien kaltaiset tapahtumat.⁶⁰ Edellistä selitystapaa voidaan nimittää idealistiseksi tai aatteelliseksi, jälkimmäistä rakenteelliseksi⁶¹ tai materialistiseksi.⁶²

Oikeushistoriallinen tutkimus, joka pyrkii olemaan vakavasti otettavaa eli selittämään oikeaan osuvalla tavalla oikeuden muutosta ja muutoksen vaikutuksia, joutuu ottamaan huomioon niin materiaaliset kuin aatteelliset tekijät ja punnitsemaan kunkin yksittäisen tekijän ja niiden osajouk-kojen merkitystä kokonaisuuden kannalta. Vaikka on esitetty, että taloudelliset ja valtasuhteet selittäisivät ensi sijassa oikeuden muutosta,⁶³ ei asia ole yksiselitteinen. Muutokset materiaalisissa suhteissa ja yhteiskuntarakenteissa voivat ajan myötä synnyttää uusia aatteita ja kannatusta saa-neet aatteet puolestaan johtaa taloudellisten resurssien uusjakoon ja merkittäviin muutoksiin yh-teiskunnan valtarakenteissa. Molemmilla tapahtumakuluilla voi olla oikeutta muokkaava tai sen muutosta hillitsevä vaikutus. Oikeushistoriallisen tutkimuksen tehtävänä on tunnistaa aatteellis-ten ja materiaalisten tekijöiden ja oikeusjärjestyksen väliset yhteydet ja pyrkiä esimerkiksi ajalli-sella ja maantieteellisellä vertailulla löytämään korrelaatioita ja kausaalisia tekijöitä.

⁵⁶ Kekkonen 2013, s. 6–21

⁵⁷ Korpiola, Mia: Mitä oikeushistoriassa tapahtuu? Ennen ja nyt 11 (2001): 3

⁵⁸ Kekkonen, Jukka: Kriisit valta ja oikeus, s. 7–15. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996 (Kekkonen 1996)

⁵⁹ Ks. esim. Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja, s. 5–8. Helsingin yliopiston oikeustie-teellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsingin yliopisto, Helsinki 1999

⁶⁰ Kekkonen 2013, s. 10–13

⁶¹ Kekkonen 1996, s. 2–4

⁶² Engels, Friedrich: Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft, 3. painos, s. 248–249. J. R. W. Dietz, Stuttgart 1894

⁶³ Kekkonen 1996, s. 7–8

Lainsäädäntö on aina erilaisten yhteiskunnallisten intressien ja tietoisien toimien tulos. Niin oli vuoden 1997 kuin myös vuoden 2009 yliopistolaki. Jos haluaa ymmärtää, miksi uuteen kokonaisuudistukseen niinkin perinnesidonnaisten oikeudellisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden kuin yliopistojen osalta ryhdyttiin sangen pian edellisen kokonaisuudistuksen jälkeen ja hiljattaisista eli 2000-luvun kuluessa toteutetuista osittaisuudistuksista huolimatta, on selvitetävä, mitä intressejä lainmuutoksen taustalla oli. Kun uusimman yliopistolain säätämisen syitä etsitään, ei lainsäätäjän sille ilmoittamia syitä tietenkään voi ottaa sellaisinaan todesta, vaan niitä on voitava tarkastella kriittisesti läpivalaisemalla lainsäätäjän ilmoittamia syitä muiden lähteiden avulla. Johdonmukaista poliittista linjaa etsittäessä on muistettava, että yhteiskunnalliset intressit ovat usein ristiriidassa keskenään, eikä kukaan välttämättä koordinoi erilaisten lainsäädäntöhankkeiden muodostamaa oikeuspoliittista linjaa. Johdonmukaisen politiikan tekemistä hankaloittaa esimerkiksi se, että virkamiehet, kansanedustajat ja eduskunnan valtasuhteet ovat jatkuvassa muutoksessa.

Oikeutta on tarkasteltava historiallisesta ja yhteiskunnallisesta perspektiivistä ja analysoitava sitä aatteellisten ja materiaalien olosuhteiden ja muutosten valossa. Oikeushistorialliseen tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää siksi usein laajan lähdeaineiston läpikäyntiä ja systematisointia eli järjestämistä, luokittelua ja lähteiden välisten yhteyksien tunnistamista. Tässä tapauksessa analyysin avulla on luvuissa kaksi, kolme ja neljä tarkoitus luoda pohjaa vastaukselle kysymykseen, miksi yliopistolaki säädettiin.

Hahmotan käsillä olevaan tutkimuskysymykseen vastaamisen olevan vuorottelua deduktiiviseksi ja induktiiviseksi luonnehdittavien päättelytapojen välillä. Tässä metodissa johdetaan vuoroin yleisemmistä tutkimuskysymyksistä yksityiskohtaisempia kysymyksiä ja kun niihin on saatu vastaus, palataan jälleen yleisempiin kysymyksiin. Saadun tiedon perusteella yleisiä tutkimuskysymyksiä tarkennetaan, minkä jälkeen niistä voidaan johtaa uusia apukysymyksiä. Sitten kierros alkaa uudestaan kuin hermeneuttinen kehä, jossa aineiston ja tutkimuksen välisen vuoropuhelun avulla pyritään tarkoituksena eristää päätelmä tai päästä kyllin lähelle sitä.

1.5 Aineisto

Tutkimuksen päätavoitteena on vastata kysymykseen, miksi vuoden 2009 yliopistolaki säädettiin. Aineiston ytimen muodostavat kansalliset virallislähteet. Niiden lisäksi hyödynnetään suomalaista ja ulkomaalaista yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta sekä kotimaisia lehdistökirjoituksia. Tärkeimmät kotimaiset lähteet, joiden avulla kansallista yliopistopolitiikan linjaa pyritään selvittämään, ovat hallitusohjelmat vuosilta 1917–2010 ja korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmat (myöhemmältä nimeltään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat) vuosilta 1966–2012.

Tutkimuskysymystä lähestytään kolmen apukysymyksen avulla. Ensimmäisen, eli yliopistojen toimintaympäristössä tapahtuneiden yliopistopolitiikan ymmärtämisen kannalta merkityksellisten muutosten selvittäminen, tapahtuu ennen kaikkea yhteiskunnallisen kirjallisuuden ja virallislähteiden kautta.

Toista apukysymystä, eli kysymystä Suomen yliopistopolitiikan pitkästä linjasta, selvitetään hallitusohjelmien, korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmien ja ministeriöiden, erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön, julkaisujen avulla. Eräs varteenotettava kansallisen koulutus- ja tiedepoliittisen suunnan määrittäjä on pääministerin johtama tutkimus- ja innovaationeuvosto, jonka julkaisuja käytetään auktoriteettiperusteluna hallituksen esityksissä.⁶⁴ Neuvoston vaikuttavuus on kuitenkin ollut vaihtelevaa ja sen asema heikentynyt,⁶⁵ minkä vuoksi pääpaino on hallitusohjelmien ja kehittämissuunnitelmien analyysissä. Ne ovat asiakirjalähteinä yhtenäisempiä ja ovat ilmaisseet valtionjohdon kannan koulutus- ja tiedepoliittisista aiheista jo usean vuosikymmenen ajan.

Kolmatta apukysymystä, eli kysymystä siitä, miten yliopistopolitiikka sekä aatteelliset ja materiaaliset olosuhteet tekijät ja näiden muutokset näkyvät yliopistolainsäädännössä 1997–2009 ja erityisesti uusimmassa, vuoden 2009 yliopistolaissa, lähestytään ensinnäkin yliopistolaitosta koskevien lakien kautta. Keskeisenä linkkinä politiikkaan toimivat hallituksen esitykset. Lakien

⁶⁴ HE 7/2009 Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 27, 29 (HE 7/2009)

⁶⁵ Pelkonen, Antti; Nieminen, Mika & Lehenkari, Antti: Tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden arviointi, s. 69–71. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:6. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2014. Neuvoston tehtävistä ks. valtioneuvoston asetus valtion tiede- ja teknologianeuvostosta (934/1986). Neuvosto muutettiin vuoden 2009 alusta tutkimus- ja innovaationeuvostoksi (Valtioneuvoston asetus tutkimus- ja innovaationeuvostosta (1043/2008)).

eduskuntakäsittelyn materiaalista valiokuntien mietintöjä hyödynnetään tarvittaessa kokonaisvaltaisemman kuvan saamiseksi.

Yliopistopolitiikan pitkän linjan ja yliopistojen toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten ymmärtämiseksi ja näiden vaikutusten tunnistamiseksi yliopistolainsäädännöstä ja erityisesti vuoden 2009 yliopistolaista voitaisiin turvautua myös Euroopan unionin aineistoon. Kansainväliseen materiaaliin perehtyminen on aiheellista koulutus- ja tiedepolitiikan tutkimuksen saralla, sillä Suomessa on taajaan perusteltu erilaisia yliopistopolitiikan lainsäädäntö- ja muita hankkeita juuri kansainvälisiin esimerkkeihin ja linjauksiin vedoten.⁶⁶ Koulutus- ja tiedepolitiikan saralla EU:lla ei perussopimusten mukaan kuitenkaan ole jäsenvaltioita sitovaa toimivaltaa,⁶⁷ minkä vuoksi unioni edistää politiikkaansa harmonisoivan lainsäädännön sijaan erilaisten julistusten ja rahoitus- ja yhteistyöhankkeiden kautta, joissa keskeisenä toimijana on komissio.

Merkittävä kansainvälisen koulutus- ja tiedepolitiikan kentän toimija on myös taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD, joka on vaikuttanut syvällisesti suomalaiseen koulutus- ja tiedepolitiikkaan viime vuosikymmeninä.⁶⁸ EU:n tavoin myös OECD:llä ei ole norminantovaltaa jäsenvaltioiden koulutus- ja tiedepolitiikkaan ja kummankin tuottama materiaali on runsaudesta huolimatta luonteeltaan hyvin epäyhteismitallista. Näistä syistä tutkielmassa on tehty valinta, ettei kansainvälistä aineistoa käsitellä muuta kuin suppeasti.

⁶⁶ Kallo, Johanna: Voidaanko kansallista koulutuspolitiikkaa tutkia enää ilman kansainvälistä tai ylikansallista kehystä? Keskustelua globalisaatiosta, OECD:n arvioinneista ja suomalaisesta korkeakoulupolitiikasta, s. 23–25. Tiedepolitiikka 35 (2010): 1 (Kallo)

⁶⁷ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta I osasto artikla 2-6

⁶⁸ Kallo, s. 24

2 Mitä aatteellisia ja materiaalisia tekijöitä Suomen yliopistopolitiikan taustalla on?

2.1 Aatteellisia kehityskulkuja

Ensimmäinen apututkimuskysymys on selvittää, mitä materiaalisia ja aatteellisia muutoksia yliopistojen toimintaympäristössä on tapahtunut, jotka voisivat olla merkityksellisiä yliopistopolitiikan ymmärtämiseksi ja siten uusimman yliopistolain säätämisen syiden selvittämiseksi. Koska yliopistot ovat tiiviissä kytköksessä valtioon esimerkiksi tutkinnonanto-oikeuden sääntelyn ja rahoituksen valtaosan kautta, on valtion toiminnalla ja sen toimintaympäristössä tapahtuvilla muutoksilla ratkaiseva merkitys yliopistoille. Vuoteen 2009 saakka yliopistot Suomessa olivat osa valtio-oikeushenkilöä, mikä erityisesti oli omiaan tiivistämään yllä kuvattua suhdetta. Toinen läheinen sidosryhmä ovat yritykset. Yliopistojen ja elinkeinoelämän yhteistyön tiivistyminen on eräs viime vuosikymmeniä leimaavia kehityspiirteitä, minkä vuoksi myös yritysten toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat sängen tähdellisiä yliopistoja ajatellen.

Viime vuosikymmenten muutoksia yliopistoissa ja julkisella sektorilla ylipäänsä on Suomen ja länsimaiden osalta tarkasteltu kirjallisuudessa erityisesti uusliberalismin, managerialismin ja new public managementin (NPM), käsitteiden kautta.⁶⁹ Käsitteissä tiivistyvät ideologiat ovat eri maissa edenneet ensin muualla julkishallinnossa 1970- ja 1980-luvulta alkaen ja sittemmin myös yliopistoissa⁷⁰ ja aiheuttaneet vilkasta keskustelua uuden managerialistisen ja taloudellisesti orientoituneen yksilökeskeisen kulttuurin hyödyistä ja haitoista niin yliopistoissa kuin julkisella sektorilla.⁷¹ Käsitteet muodostavat teoriakehikon, jonka avulla tarkastella yliopistojen muutoksia viime vuosikymmeninä. Näin voimme paremmin ymmärtää myös politiikkaa, joka johti uusimman yliopistolain säätämiseen.

Managerialismia voidaan lähestyä englannin kielen sanojen a manager (johtaja), management (johtaminen, johto) ja to manage (”hallinnoida, järjestellä, selvittää, suoriutua, tulla toimeen”)

⁶⁹ Koikkalainen, Petri: Poliitiikkaa ilman yhteisön kahleita? Strateginen managerialismi kulttuurisena ideaalityypinä, s. 34–36. Niin & näin 24 (2017): 4

⁷⁰ Koikkalainen, Petri: Managerialismi ideologiana, s. 49. Niin & näin 18 (2012): 4

⁷¹ Myönteisesti ks. esim. Reponen, Tapio: Yliopistojen ohjausjärjestelmästä. Tiivistelmä rehtori Tapio Reponen avajaispuheesta Turun kauppakorkeakoululla 3.9.2007 ja kriittisesti esim. Patomäki, s. 58–63

kautta. Siihen kuuluu erilaisten kannustinten ja sanktioiden hyödyntämistä organisaation haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jotta palkitsemista ja sanktioita voidaan hyödyntää, on toimintaa ja erityisesti sen tuloksia mitattava erittäin tarkasti. Ilmiö on kuitenkin paljon laajempi ja sitä kuvataan myös innovaation, verkostojen, kumppanuuksien, ketteryuden, strategian, mission, vision, johtajuuden, tuloksellisuuden, tehokkuuden, kontrollin, kannustimien ja sanktioiden käsitteiden kautta.⁷²

Managerialismi hallinnan ja johtamisen tekniikkana kytkeytyy tarpeeseen tehostaa organisaatioita erityisesti kilpailluilla markkinoilla. Managerialismissa kilpailu on premissi: kaikki organisaatiot pyrkivät kohti parempaa kilpailukykyä selvittääkseen tiukkenevassa kamppailussa menestyksestä ja eloonjäämisestä. Managerialismi pyrkii valmistamaan ja vankistamaan organisaatioita (taloudellista) kilpailua vastaan ja siten vastaamaan esimerkiksi globalisaation, resurssien niukkenemisen ja julkisen sektorin legitimitetin todellisen tai oletetun murenemisen kaltaisiin ilmiöihin. Tällöin managerialismista voidaan puhua ennen kaikkea selviytymisen välineenä ja muutoksen hallinnan työkaluna, jolloin keskiössä on johtamisen ohella organisaation hankalista tehtävistä suoriutuminen, uusiin olosuhteisiin sopeutuminen ja ylipäänsä organisaation olemassaolon turvaaminen. Managerialisessa tarkastelussa pyritään ratkaisemaan ennen kaikkea hallinnon ja sen tehokkuuden, ei toiminnan oikeutuksen, ongelmia.⁷³

Managerialismista oppilaitosjohtamisessa väitelleen Ilpo Ojalan mukaan kyseessä on vaikutusvaltainen ideologia, jonka mukaan organisaation vallankäyttöä on keskitettävä ja lisättävä johtajien toimivaltuuksia. Se vaikuttaa siten niin yksilöiden kuin yhteisöjen arvoihin ja toimintaan, poliittiseen retoriikkaan ja organisaatorakenteisiin. Organisaatioiden toiminnan ja vallankäytön legitimitettinä on se, että johtaja toteuttaa ylemmän asteisen johdon vahvistamaa strategiaa ja että organisaatio toimii rationaalisesti resurssienkäytön näkökulmasta. Managerialismissa korostuu yksilön asema johtajana yhteisön sijaan.⁷⁴

Managerialismin ja new public management -johtamisopin eli uuden julkisjohtamisen keskinäisestä suhteesta ei vallitse yksimielisyyttä. Ojala esittää managerialismin olevan NPM:n olennai-

⁷² Koikkalainen 2012, s. 42–45. Yleisesityksinä ks. Mintzberg, Henry: *The Nature of Managerial Work*. Harper & Row, New York 1973 ja Yliaska, Ville: Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Into-Kustannus, Helsinki 2014

⁷³ Koikkalainen 2012, s. 42–49

⁷⁴ Ojala, s. 27, 43–36

nen rakennuspalikka, mutta jäävän sitä kapeammaksi ilmiöksi, jossa on kyse ennen kaikkea johtamisesta, sen edellytyksistä ja johtamisjärjestelmien uudistuksista.⁷⁵ NPM olisi siis managerialismin yläkäsite. Luontevaa olisi nähdäkseni pikemminkin ymmärtää managerialismi laajaksi johtamista ja valta- ja vastuusuhteista koskevaksi johtamisopiksi. Sitä voidaan soveltaa eri tavoitteiden saavuttamiseksi niin yksityisiin kuin julkisiin organisaatioihin; jos kyse on jälkimmäisestä, voidaan katsoa tultavan osin NPM:n piiriin, joskin molempien taustalla vaikuttavat osin samantaiset liiketaloustieteelliset johtamisen ja tehokkuuden opit.⁷⁶ Jos managerialistisesti tarkastellaan yksityisoikeudellisia ja erityisesti yritysorganisaatioita, voitaisiin sen sijaan katsoa lähennyttävän corporate governancea eli oppia yrityksen hyvästä hallinnosta ja johtamisesta.⁷⁷

Niin uudessa julkisjohtamisessa kuin managerialismissa olennaisia ovat tilivelvollisuuden ja tulostavuuden käsitteet. Nämä eivät toteudu toteuttamalla tiettyjä kaavoja tai noudattamalla tiettyjä ohjeita tai sääntöjä, kuten byrokraattisessa tai tayloristisessa organisaatiossa. Parhaansa tehnyt, mutta tulostavoitteesta jäänyt tuotannon tekijä tai talousyksikkö on epäonnistunut. Pikemminkin kyse on lisääntyneestä vastuusta lopputuloksen ja toiminnan tuloksellisuuden suhteen.⁷⁸ Keinovalikoima on vapaa, kunhan lopputulos saavutetaan. Lopputuloksen oikea- tai väärämielisyyttä ei managerialismissa silti juuri ruodita. Se, että tavoitteeksi otetaan tehokkuus, tuotavuus, taloudellisuus, mitattavuus, vastuullistaminen, selkeä komentovalta ja hierarkia tai johtajan ja johtajien toimintaedellytysten takaaminen ei kerro, mitä näillä asioilla lopulta saavutetaan.

Managerialististen johtamisoppien ja toimintatapojen käyttöönottoa on perusteltu yhteisten verorahojen käytön valvonnalla ja tehostamisella sekä kansalaisten luottamuksen palauttamisella julkiseen sektoriin.⁷⁹ Toisin kuin demokraattisissa hallintomalleissa, ei johdon ole managerialistisessa organisaatiossa välttämätöntä nauttia johdettaviensa luottamusta. Johdettavien luottamuksesta on toki hyötyä, mutta se ei ole välttämätön vallankäytön ja hallinnan oikeutuksen perusta. Managerialismissa luottamus tarkoittaa pikemminkin luottamusta prosessin tehokkuuteen ja siihen, että asetetut tavoitteet saavutetaan. Managerialistisessa järjestelmässä poliittinen luottamus ei ole välttämätöntä hallinnan legitimoimiseksi. Poliittinen luottamus vallan(käytön) legitimoimiseksi korvautuu managerialismissa vastuunalaisuudella tai tilivelvollisuudella (accounta-

⁷⁵ Ojala, s. 27

⁷⁶ Koikkalainen 2012, s. 43

⁷⁷ Koikkalainen, Petri: Onko suomalaisista yliopistoista tullut täysi-ikäisiä?, s. 40. Niin & näin 22 (2015): 1

⁷⁸ Ojala, s. 27, 43–45

⁷⁹ Ojala, s. 27

bility). Tällä tarkoitetaan vastuunalaisuutta nimenomaan (tulos)tavoitteiden saavuttamisen ja raportoinnin suhteen.⁸⁰ Johto on vastuussa vain ylöspäin, sen nimittäneille tahoille, ei alaspäin johdettavilleen.

Vahva autonomia voi perustua vain vahvaan luottamukseen. Jotta vallassa oleva taho (kuten vaikkapa suvereeni valtio) myöntäisi jollekin taholle (kuten esimerkiksi yliopistolle) autonomian, täytyy valtaapitävän ja kyseisen itsehallinnon saavan tahon välillä vallita luottamus. Jos luottamus on karissut, hyödynnetään erilaisia valvontamekanismeja ja pyritään vahvistamaan tilivelvollisuutta. Myös tässä mielessä managerialismi ja uusliberalismi ovat lähellä toisiaan: kansalaisten tai yliopistojen välillä ei edes oleteta olevan luottamusta, sillä ne kamppailevat samoista niukoista resursseista. Siksi valtiovallan peräänkuuluttama yliopistojen välisen yhteistyön tiivistäminen ja kokonaisuuden kannalta järkevä työnjako on helpommin sanottu kuin tehty.

Kun managerialistisissa hallintajärjestelmissä korostetaan tehokkuutta ja tuloksellisuutta, ne johtavat usein toimimaan tavalla, joka lisää yksilökeskeisyyttä ja yksilöiden välistä kilpailua. Managerialismin seuraukset ja taustaoletukset ovat lähellä uusliberalismin arvoja, minkä vuoksi se luetaan usein uusliberalismin piiriin kuuluvaksi johtamisopiksi.⁸¹ Uusliberalismiin luetaan sääntelyn ja ylipäänsä julkisen sektorin purkaminen, kilpailulliseen, markkinaehtoiseen ja sopimuksenväraiseen toimintaan kannustaminen julkisoikeudellisten oikeussuhteiden sijaan. Näitä ilmiöitä tuodaan myös julkisyhteisöihin ja julkisyhteisöjen ja yksityisten välisiin suhteisiin.⁸² Siinä mielessä uusliberalismi, managerialismi ja new public management ovat hyvin lähellä toisiaan ja kyseisiä käsitteitä käytetäänkin usein sekaisin.

Vallalla olevaa yliopistopolitiikkaa on tarkasteltu myös hyödyn, innovaatioiden, yrittäjyyden ja akateemisen kapitalismin käsitteiden kautta. Näiltä osin joudutaan tässä tutkielmassa tyytymään viittauksenomaiseen käsittelyyn. Innovaation, innovatiivisuuden ja innovaatiokyvyn osalta voidaan silti todeta niiden nousseen erääksi konkreettisen uuden tiedepolitiikan keskeiseksi käsit-

⁸⁰ Koikkalainen 2012, s. 46

⁸¹ Koikkalainen 2012, s. 43

⁸² Tomperi, Tuukka, s. 184 teoksessa Tomperi (toim.) ja Patomäki, s. 109–113. Esimerkkinä voidaan mainita Komission tiedonanto Barcelonassa kokoontuvalle kevään Eurooppa-neuvostolle: Lissabonin strategia - muutoksen toteuttaminen. Bryssel, 15.1.2002. KOM(2002) 14 lopullinen: ”Jäsenvaltiot ovat jo vuosina 1999–2001 alentaneet veroja noin 0,75 prosenttiyksikköä BKT:stä. Suuntauksen olisi jatkuttava, jotta vuoteen 2005 mennessä olisi saavutettu noin yhden prosenttiyksikön lisäalennus. Veronalennusten on oltava täysin vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia, ja niiden vastapainoksi olisi yleensä leikattava julkisia menoja.” Samalla kuitenkin muistutetaan, että leikkaukset tulisi kohdistaa ensi sijassa suurituloisiin. (s. 19)

teeksi ja samalla tavoitteeksi. Innovaatio voidaan määritellä taloudellisesti hyödynnettävissä olevaksi osaamisperustaiseksi kilpailueduksi.⁸³ Innovaatioiden linkki managerialismiin ja uuden johtamisen tavoitteisiin on se, että juuri innovaatiot määritellään sellaisiksi suoritteiksi, joita uuden yliopiston on tuotettava kantaakseen tulosvastuunsa kansantalouden kilpailukyvyyn edistämistä.⁸⁴ Tuottamalla innovaatioita voi yliopisto siis lunastaa siihen kohdistuvat odotukset.

Yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa yliopistolain muutokseen kriittisesti suhtautuvat näkevät vallitsevan yliopistopolitiikan versovan globaalista uusliberalistisesta, markkinaehtoisesta ideologiasta.⁸⁵ Uusliberalismin esitetään palvelevan yhteiskunnan toimijoiden ja toimintojen alistamista yritysten kilpailukyvyyn edistämiseksi huomioimatta kuitenkaan sijoitushorisonttia pidempiaikaisia tavoitteita.⁸⁶ Tämän perusteella kyseenalaistetaan, oliko lainsäätäjällä tosiasiaa lausumansa mukainen tavoite edistää sivistystä ja laajentaa vuoden 2009 yliopistolailla opetuksen ja tutkimuksen autonomiaa⁸⁷ vai pikemminkin kaventaa sitä ja saattaa yliopistot tiukemmin valtion ja elinkeinoelämän ohjaukseen.⁸⁸

Yliopistollisen politiikan linjaa myönteisesti arvioivissa julkaisuissa ja kirjoituksissa korostetaan sen sijaan muutoksen välttämättömyyttä ja hyödyllisyyttä Suomelle. Hyödyiksi mainitaan toiminnan tehostuminen johtamisen avulla, akateemisen uran vaikuttavuuden ja houkuttelevuuden sekä yliopistojen autonomian ja siten tieteen vapauden lisääntyminen. Näkökulmana on erityisesti yliopistouudistuksen odotetut vaikutukset kansantalouden kasvuun samoin kuin yliopistojen tutkimuksen ja koulutuksen laadun paranemiseen ja kansainvälisyyden lisääntymiseen.⁸⁹

Yllä kuvaillun perusteella voisi saada käsityksen, että hyöty, kilpailu ja kansainvälistyminen olisivat muotisansoja tai uusia päähänpistoja yliopistomaailmassa. Näin ei kuitenkaan ole asian laita.

⁸³ Niiniluoto et al.: Vastuullinen ja vaikuttava. Tulokulmia korkeakoulujen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, s. 231. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:13. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2015

⁸⁴ Kankaanpää, s. 52–53 ja 100–108

⁸⁵ Vanttaja, s. 21–27 ja Lampinen, Osmo: Suomalaisen korkeakoulutuksen uudistaminen. Reformeja ja innovaatioita. OPM 2003:25. Opetusministeriö, Helsinki 2003

⁸⁶ Patomäki, Heikki: Yliopisto Oyj: Tulosjohtamisen ongelmat - ja vaihtoehto, s. 108–115. Gaudeamus, Helsinki 2005. (Patomäki 2005) Esimerkkinä tästä ks. mm.: Kaupallistaminen on tieteen edun mukaista. Helsingin Sanomat 1.9.2017.

⁸⁷ HE 7/2009, s. 29–30

⁸⁸ Wallgren, s. 74

⁸⁹ Seuri, Allan & Vartiainen, Hannu: Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys, s. 6. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti. Economic Policy Council Report 2017. Economic Policy Council, VATT Institute for Economic Research, Helsinki 2018; Keski-suomalainen: Yliopistojen rahoitukseen tehtävä radikaali lisäys. (Pääkirjoitus 14.5.2008); Raivio (toim.): Laatu, Laatu, Laatu ja Kola, Jukka: Laatu, laatu, laatu. (2013)

Jo yliopistolaitoksen tullessa Suomeen poltteli sen johtohenkilöiden mielessä vertailu ulkomaisiin yliopistoihin, kuten käy ilmi Turun Akatemian vihkiäisseremoniassa pidetystä puheesta 1640: “--[K]atederille astui professori Michael Wexonius, joka rukoili Jumalan ja pyhän Kolminaisuuden suojelusta uudelle akatemialle: ‘Salli sinä, oi ikuinen Jumala, että tätä turkulaista akatemiaa ylistettäisiin koko maailmassa kuin kreikkalaisten ateenalaista: että se teologisissa opinnoissa olisi Wittenbergin, Helmstedtin ja Rostockin veroinen. Ettei se lainopin opinnoissa jäisi Marburgin, Altdorfin, Leipzigin tai Jenan jälkeen. Että se lääketieteellisessä tiedekunnassa vastaisi Padovaa, Freiburgia, Strassburgia ja Pariisia. Että se filosofian puhtaudessa kilpailisi kaikkien näiden ja muiden mainitsematta jääneiden kanssa.’”⁹⁰

Yliopistojen kontekstissa kilpailu tarkoitti tuolloin etupäässä opillista kilpailua ja kisaa tieteellisessä etevyydessä. Kilpailulla ja hyödyllä on kuitenkin ollut muitakin merkityksiä maamme yliopistojen kannalta. 1700-luvulla Ruotsin valtakunnassa voimistui kaiken inhimillisen toiminnan arvottamista sen hyödyllisyyden näkökulmasta. Tätä noin 1720-luvulta 1770-luvun alkuun vallinnutta yhteiskunnallisen suunnittelun ja orastavien valistusajatusten aikaa kutsutaan usein hyödyn aikakaudeksi. Leimallista ajalle oli niin kansalaisten kuin yhteiskunnan eri instituutioiden valtiolle tuottama taloudellinen, tiedollinen ja moraalinen hyöty. Turun kuninkaallisessa akatemiassa se näkyi luonnontieteiden nousuna ja ruotsin kielen vahvistumisesta latinan rinnalla.⁹¹

⁹⁰ Nuorteva, Jussi: Nuorteva, Jussi: Suomalaisten ulkomainen opinkäynti ennen Turun akatemian perustamista 1640, s. 437 viitaten CAAP 1884 I, s. 5-9; Klinge 1987, s. 91. Käännös: Matti Klinge. Suomen kirkkohistoriallisen seuran toimituksia 177. Bibliotheca historica 27. Suomen kirkkohistoriallinen seura, Helsinki 1997

⁹¹ Pietikäinen, Petteri: Hyödyn aikakaudet 1700-luvulta tähän päivään, s. 7-9. Tiedepolitiikka 37 (2012): 4. Hyödyn aikakaudesta erityisesti Turun akatemian ja Suomen osalta ks. Helsingin yliopiston internet-sivut osoitteessa: <http://www.helsinki.fi/yliopistonhistoria/akatemia/hyoty.htm>

2.2 Materiaalisia kehityskulkuja

Ideologisen kehityksen rinnalla voidaan yliopistojen kannalta hahmottaa muutamia olennaisia materiaalisia kehityskulkuja, jotka ovat osaltaan merkityksellisiä yliopistopolitiikan ymmärtämiseksi ja siten uusimman yliopistolain säätämisen selvittämiseksi. Näitä taustatekijöitä ovat globalisaation⁹² ohella kiihtyvä siirtyminen jälkiteolliseen tietoyhteiskuntaan,⁹³ väestön vanheneminen,⁹⁴ Kiinan kiri kohti tutkimusintensiivisten talouksien joukkoa⁹⁵ ja koveneva kansainvälinen taloudellinen kilpailu.⁹⁶ Digitalisaatio ja automatisaatio ovat synnyttäneet tietovaltaisen talouden länsimaihin. Sen karakterisoiva tekijä on, että kädentaitojen sijaan merkittäväksi henkilökohtaisen ja kansantalouksien menestyksen tekijäksi mielletään tieto ja sen hyödyntäminen.⁹⁷ Internetin yleistymisen ja 2000-luvulla kiihtyneen globalisaation ansiosta aikakautta on kuvattu termillä globaali tietotalous.⁹⁸ Yllä kuvailtujen megatrendien myötä tietotalouden piiriin tulee yhä uusia kansantalouksia, yrityksiä ja ihmisiä, jolloin kilpailu kiristyy.⁹⁹

Historiallisesti taustalla on 1970- ja 1980-luvuilla kiihtyneen globalisaation vuoksi maiden, yritysten ja kuluttaja-kansalaisten verkottuminen toisiinsa kaupan, politiikan ja kulttuurin keinoin.¹⁰⁰ Tämä verkottuminen on johtanut erityisesti Suomen kaltaisten vientivetoisten valtioiden

⁹² Määrittelen tässä globalisaation maailman verkottumiseksi luonnollisten henkilöiden välillä ympäri maailman aina kansantalouksien ja ideologioiden välisten yhteyksien ja vuorovaikutuksen lisääntymiseen. Tietopolitiikan uutta suuntaa voidaan osittain selittää globalisaation seurauksilla, joihin sisältyy kansainvälisen kaupan sääntelyn vapautumisen jouduttama teollisuustuotannon siirtyminen länsimaista kehittyviin maihin.

⁹³ Yksitoista askelta luovaan Suomeen. Luovuuksstrategian loppuraportti, s. 10. Opetusministeriön julkaisuja 2006:43. Myös EU:ssa on havahduttu muutokseen: "Euroopan unionilla on vastassaan mittava muutos, joka on seurausta globaalistumisesta ja uuden tietopohjaisen talouden asettamista haasteista." Lissabonin strategia, s. 1. Lissabonin strategian taustasta ja vaikutuksista EU:ssa ks. Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, s. 62–63. 3. uudistettu painos. Talentum Media Oy, Helsinki 2013

⁹⁴ Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma, s. 3. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6

⁹⁵ Korkeakoulutus ja tutkimus 2030-luvulle. Taustamuistio korkeakoulutuksen ja tutkimuksen 2030 visiotyölle, s. 11, 11, 14. OKM 2017, Raivio, s. 3 ja Pelkonen, Antti; Teräväinen, Tuula; Häyrinen-Alestalo, Marja; Waltari, Suvi-Tuuli; Tuominen, Terhi: Tiedepolitiikan kansainvälisiä kehitystrendejä 2000-luvulla. Finnish Science Policy in International Comparison -hanke, s. 26. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:14. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2010. (OKM 2010:14)

⁹⁶ OKM 2010:14, s. 27–28

⁹⁷ Työ-, ja elinkeinoministeriö: Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Kokonaisarviointi ja suositukset (epävirallinen suomennos), s. 6–11. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2017. Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö 2017

⁹⁸ Saksan liittovaltion opetus- ja tutkimusministeriön tiedonanto "tiedetalouden" tutkimisen tukemisesta. 13.4.2010

⁹⁹ OKM: Korkeakoulutus ja tutkimus 2030-luvulle -taustamuistio, s. 7

¹⁰⁰ Tiede- ja teknologianeuvosto: Tiede, teknologia, innovaatiot, s. 5-6. Tiede- ja teknologianeuvosto, Helsinki 2006; HE 7/2009, s. 27–28 ja OPM 2004:4, s. 17

osalta entistä suurempaan riippuvuuteen maailmanmarkkinoista.¹⁰¹ Kansainvälisen kaupan vapautuessa, kuten esimerkiksi tullien, säännöstelyn ja yritystoiminnan sijoittautumisen esteiden poistuessa, on myös yritysten välinen kansainvälinen kilpailu kiristynyt.¹⁰² Yritysten toiminnalla ja menetyksellä on lukuisia julkisten tehtävien täyttämisen kannalta positiivisia ulkoisvaikutuksia, kuten esimerkiksi työllisyysasteen ja ostovoiman parantaminen sekä arvonnalis-, tulo-, energia- ja muiden verotulojen kasvu. Tämä taas lisää valtion taloudellista liikkumavaraa ja julkisten toimijoiden kykyä toteuttaa politiikkaansa. Tärkeäksi tai jopa ensisijaiseksi julkisen vallan tehtäväksi on eri maissa siten määritelty yritysten näkökulmasta mahdollisimman suotuisan toimintaympäristön luominen ja ylläpitäminen, joka houkuttelee yrityksiä pitämään toimintansa kyseisessä maassa tai siirtämään toimintansa sinne. Yritysten kilpailukykyä hyödyttävistä toimenpiteistä on muodostunut valtioille keskeinen poliittinen ohjenuora.¹⁰³

Toiseksi on 1980-luvulta alkaen tapahtunut kiihtyvä siirtymä tietoyhteiskuntaan ja -talouteen, jonka keskeisiä tuotannontekijöitä eivät ole perinteiset tuotannontekijät eli pääoma kuten tuotantolaitokset, maa ja raaka-aineet tai ihmisten suorittama työ.¹⁰⁴ Tietotaloudessa keskeiseksi tuotannontekijäksi on noussut kaupallisesti hyödynnettävissä oleva ja kilpailuetua suova tutkimustieto eli innovaatio.¹⁰⁵ Innovaatioiden luomista ja hyödyntämistä varten tarvitaan tietoa ja osaamista, jota on tiedon eksponentiaalisen kasvun vuoksi päivitettävä koko ajan; tarvitaan siis elinikäistä oppimista ja tuotantolaitoksia - kuten korkeakouluja - joissa tietoa tuotetaan ja osaamista voi kartuttaa.

Jälkiteollisessa palveluyhteiskunnassa palveluiden tuottaminen on kasvanut yhä suuremmaksi osaksi bruttokansantuotteen muodostavasta prosessista.¹⁰⁶ Palveluiden tuottaminen - toisin kuin useimpien koneiden käyttäminen teollisessa yhteiskunnassa - edellyttää syvällistä tietoa ja osaamista. Tiedon ja osaamisen hyödykkeiden tehokkaaksi allokoimiseksi on syntymässä globaali koulutus- ja tutkimusmarkkina, jossa tiedosta on tullut kauppatavaraa.¹⁰⁷

¹⁰¹ Lipposen II hallituksen ohjelma, Heikkinen, Veikko & Loukola-Ruskeeniemi, Kirsti: Metallien jalostus Suomessa: nykytila ja tulevaisuuden haasteet, s. 11–14. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2015

¹⁰² Brunila, Anne ja ohjausryhmä: Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti, s. 16–18. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004

¹⁰³ Eloranta, Jorma: Investointeja Suomeen. Ehdotus strategiaksi ja toimintaohjelmaksi Suomen houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten investointikohteena, s. 33–36, 39–41. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2012

¹⁰⁴ Moderneista tuotannontekijöistä ks. Porter, Michael: Kansakuntien kilpailuetu, 117–126. 2., tarkennettu painos. Talentum, Helsinki 2006

¹⁰⁵ OKM 2014:6, s. 18–22

¹⁰⁶ Porter, s. 302–307 ja OKM 2014:6, s. 20

¹⁰⁷ HE 97/2007, s. 2 ja Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto: Manifesti, s. 2. 1.11.2005, Korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia 2009–2015, s. 20. Opetusministeriön julkaisuja 2009:21

Suomen näkökulmasta globalisaation, Euroopan yhdentymisen ja työvoiman lisääntyneen liikkuvuuden ansiosta koulutus- ja tutkimusmarkkinoilla vallitsee kiristynyt kilpailu tiedon ja osaamisen haltijoista ja alkulähteistä, joihin yliopistot lukeutuvat.¹⁰⁸ Menestyäkseen tiedon ja osaamisen markkinoilla eli saadakseen jatkuvasti uusia osaajia tuotannontekijöiksi tuottamaan ja hyödyntämään tietoa on valtioiden oltava parhaiden osaajien ja menestyneimpien yritysten silmissä houkuttelevampia kuin kilpailijamaiden.¹⁰⁹ Siksi valtion harjoittaman kilpailukyky politiikan keskiöön ovat perinteisten valtion toimenpidekokoelman eli raha-, työvoima-, vero- ja teollisuuspolitiikan ohella nousseet juuri innovaatio-, koulutus-, tiede- ja teknologiapoliittiset hankkeet, kuten yliopistoihin kohdistuvat toimenpiteet.¹¹⁰

Kolmanneksi talous- ja yhteiskuntajärjestelmiltään yhteneväiset ja verkottuneet länsimaat ovat tiivistäneet yhteistyötään ollakseen voimakkaampia kiristyneessä kilpailussa, vaikka kilpailevat samaan aikaan myös keskenään.¹¹¹ Yhteistyön näkyvimmit ilmentymät, kuten ylikansalliset hallintamekanismit, etenkin EU ja OECD, ovat vahvistaneet asemaansa.¹¹² 1970-luvun talouskriisien jälkeen ja varsinkin kylmän sodan päätyttyä ja ideologisen vastakkainasettelun muutettua muotoaan on EU:ssa ja OECD:ssä keskeiseksi tavoitteeksi asetettu bruttokansantuotteen kasvu, mikä ohjaa niiden harjoittaman politiikan suuria linjauksia.¹¹³ Samaan aikaan tietoon ja osaamiseen perustuvaa kulttuuria ja sen tuottajaa, uudistajaa ja säilyttäjää, yliopistoa, käytetään myös perinteisessä kansallisvaltioiden ja alueiden - kuten Euroopan - identiteetin rakentamisessa ja kamppailussa kulttuurisesta hegemoniasta.¹¹⁴

Yritysten ja yksityishenkilöiden liikkuvuus on suurta globaalissa tietoyhteiskunnassa, mistä johtuen kasvaa valtioiden tasolla uhka kansallisten osaajien ja heidän muodostamansa tuotannontekijän siirtymisestä suotuisampaan toimintaympäristöön.¹¹⁵ Yritysten osuus bruttokansantuotteesta kasvaa ja valtion vähenee, kun valtion tehtäviä määritellään uudelleen yhteisökeskeisestä

¹⁰⁸ Porter, s. 195–200

¹⁰⁹ Porter, s. 182–186

¹¹⁰ Komission tiedonanto: Yliopistojen rooli tietojen ja taitojen Euroopassa, s. 4–5, 7–8. Bryssel 5.2.2003. KOM(2003) 58 lopullinen

¹¹¹ Kallo, s. 20

¹¹² Kallo, s. 19–20

¹¹³ Kallo, s. 21–22, 24

¹¹⁴ Bolognan julistus, s. 1

¹¹⁵ Cai, Yuzhuo & Hölttä, Seppo: Kiina ja suomalainen korkeakoulupolitiikka, s. 90–91 teoksessa Aarrevaara, Timo & Herranen, Jatta: Mika meitä ohjaa? Artikkelikokoelma Jyväskylässä 5.–6.9.2005 järjestetystä korkeakoulutuksen tutkimuksen IX symposiumista. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 2006

hyvinvointiyhteiskunnasta yksilökeskeisempään uusliberalistiseen kilpailuyhteiskuntaan siirryttäessä.¹¹⁶ Pelko yritysten ja niiden työntekijöiden siirtymisestä kilpailijamaihin toimii kannustimena valtioille varmistaa yrityksille mahdollisimman suotuisa toimintaympäristö.¹¹⁷

EU ja OECD tukevat omalla politiikallaan pyrkimystä turvata yrityksille mahdollisimman suotuisan toimintaympäristön, sillä niiden jäsenmaina on lähinnä taloudellisesti kehittyneitä ja länsimaiseen talousjärjestelmään kiinnittyneitä maita, jotka ovat melko avoimia talouksia.¹¹⁸ Näillä mailla on yhteinen intressi vahvistaa yritysten toimintaedellytyksiä turvaamalla taloudellista hyvinvointiaan ja sen varaan rakentuvaa kulttuurista ja poliittista asemaansa.¹¹⁹ Samalla ne kuitenkin toimivat myös yhteistyössä ja pyrkivät vahvistamaan välillään vallitsevia verkostoja.¹²⁰ Länsimaiden vakavimmiksi kilpailijoiksi niin taloudellisessa kuin kulttuurisessa merkityksessä mielletään nousevat taloudet ja kulttuurit, kuten Kiina ja muut BRICS-maat.¹²¹

Menestyksen tavoittelu globaalissa taloudellisessa kilpailussa luo tilausta myös politiikalle ja aatteille, jotka edesauttavat näiden menestystekijöiden rakentamista. Taustalla on juuri kiristynvä kilpailu valtioiden ja yritysten välillä. Kansantalouden kasvun tavoittelu ja sen avulla saavutettava taloudellinen vapaus on asetettu uusliberalistisen politiikan ja yksilön toiminnan johtotähteksi. Tässä mielessä aatteelliset ja materiaaliset toimintaympäristön muutokset kietoutuvat yhteen, eikä yhden alkua ja toisen loppua voida välttämättä erottaa. Johtavia aatteita ovat uusi julkisjohtaminen, uusliberalismi ja managerialismi. Näihin aatevirtauksiin kuuluu niiden osittaisista keskinäisistä ristiriidoista huolimatta pyrkimys julkishallinnon tehostamiseen ja sen roolin pienentämiseen, valtion ja kuluttajien yritysmäisen ja kilpailullisen toiminnan edistäminen sekä demokratian ja sen tarpeen uudelleenmäärittely.

Kaikille yksityisille ja etenkin julkisille toimijoille on yllä kuvaillussa uudessa maailmanjärjestyksessä mielletty velvollisuus olemassa olonsa oikeuttaakseen olla tehokkaita, dynaamisia, ketteriä

¹¹⁶ Ks. valtion tehtävistä globalisoituneessa maailmassa esim. Porter, s. 63–65

¹¹⁷ Komission tiedonanto, annettu 11 päivänä syyskuuta 2002, "Lisää tutkimusta Euroopan hyväksi - Tavoitteena 3 prosenttia BKT:sta", s. 9-22, kilpailuympäristöstä erityisesti, s. 16–17. KOM(2002) 499 lopullinen. Bryssel, 11.9.2002

¹¹⁸ Kalenius, Aleksi: Suomalaisten koulutusrakenne ja sen kehittyminen kansainvälisessä vertailussa, s. 23, 34. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:17. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2014

¹¹⁹ Komission tiedonanto: Eurooppa 2020. Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia, s. 8-12. Bryssel 3.3.2010. KOM(2010) 2020 lopullinen

¹²⁰ Lissabonin strategia, s. 21

¹²¹ KOM(2010) 2020 lopullinen, s. 7-8

ja muutosvalmiita. Niiden on demonstroitava valmiuttaan sopeutua kiihtyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen muutokseen. Yhteiskunnan toimijoiden itsemääräämisoikeutta on laajennettu ja sitä on hyveellistä toteuttaa pyrkien tehokkuuteen, taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Itsemääräämisoikeus määritellään aktiivisen kuluttaja- tai yrityskansalaisen taloudellisten toimintamahdollisuuksien ja niiden laajentamisen ehdoilla. Siksi eri toimijoiden autonomian laajentamisessa on kyse ennen kaikkea taloudellisen toimintakyvyn lisäämisestä, ei niinkään tosiasiallisen toiminnallisen itsemääräämisoikeuden laajentamisesta.

Tiivistäen voidaan todeta, että valtioiden ja yritysten ja siten myös yliopistojen toimintaympäristössä on 1970- ja 80-luvulta alkaen ja kiihtyen kohti nykypäivää tultaessa tapahtunut merkittäviä muutoksia niin materiaalisessa kuin ideologisessa mielessä. Näillä on vaikutusta esimerkiksi rahoitukseen, yliopistojen ohjaukseen ja laajemmin yliopistoja koskeviin lainsäädännöllisiin ratkaisuihin, kuten tullaan jäljempänä käsittelemään. Seuraavaksi siirrytään virallislähteiden tasolle arvioimaan, mikä hallitusohjelmien ja korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmien perusteella on maamme yliopistopolitiikan pitkä linja.

3 Mikä on Suomen yliopistopolitiikan linja?

3.1 Koulutus- ja tiedepolitiikka lapsipuolen asemasta kilpailukyvyn keihäänkärjeksi 1917–2010

3.1.1 Siveellisen tahdon lujittamisesta kulttuurielämän elvyttämiseen

Suomesta puhutaan usein koulutuksen mallimaana. Riippumatta siitä, mikä todellisuus nykyään on, voidaan kuitenkin todeta, että korkeakoulutuksen ja koulutuksen vahva tuleminen maamme poliittiselle agendalle ylipäänsä otti aikansa. Suurin huomio Suomen hallitusohjelmissa 1920- ja 30-luvuilla oli (maa)talous-, raha- sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Kommunismin ja alkolohin vastustaminen yhdisti hallituksia. Hallitusohjelmien ilmaisut kuten “kansan sivistyksen -- kohottaminen valistustyön kautta”, “kansan siveellisen tahdon lujittaminen” ja “vähäväkisen

kansanosan -- henkisen aseman kohottaminen”¹²² maalaavat kansasta kuvaa vuotavana astiana, johon koululaitoksen ja valistustyön avulla kaadetaan sivistystä ja hyviä tapoja. Vaikka hallitusohjelmissa toisinaan vannottiinkin sivistyksen nimeen, kuten 20-luvulla nimettäessä se kansantalouden kasvun ja armeijan iskukyvyyn rinnalla kohteeksi, jonka kehittämistä eivät menoleikkaukset saaneet heikentää,¹²³ jäi koulutuspolitiikka kokonaisuudessaan melko abstraktiksi.

Ennen toista maailmansotaa Suomen hallitusohjelmien koulutuspoliittiset linjaukset kiteytyivät lähinnä moraalikasvatukseen¹²⁴, kansallisen identiteetin luomiseen ja “vähäväkisen kansan sivistämiseen”.¹²⁵ Koulutuspolitiikalla oli vahva yhteys yleisempään kulttuuripolitiikkaan ja sen tehtävä oli palvella kansallistunteen vahvistamista ja suomalaisuuden edistämistä.¹²⁶ Konkreettisimmat linjaukset liittyivät ensimmäisiin koululuokkiin ja vapaaseen sivistystyöhön. Ajan yliopistopolitiittisista aiheista kuumiin ja ainoa, joka sai huomiota hallitusohjelmatasolla ennen toista maailmansotaa, oli kysymys Helsingin yliopiston muuttamisesta suomenkieliseksi. Se ansaitsi peräti oman lukunsa Aimo Cajanderin III hallituksen (1937–39) ohjelmassa.¹²⁷

Toisen maailmansodan jälkeisissä hallitusohjelmissa korkeakoulutusta tai koulutusta on myöskin käsitelty varsin niukasti; useimmissa ei ollenkaan,¹²⁸ joskin ensimmäiset yksittäiset maininnat löytyvät jo K.A. Fagerholmin I hallituksen (1948–1950) ohjelmasta. Ohjelman mukaan oli “[k]ulttuurielämän elvyttämiseksi kansantalouden kestokyvyn sallimissa puitteissa käytettävä valtion

¹²² Pääministeri Väinö Tannerin hallituksen (1926–27) ja Juho Sunilan (1927–28) ohjelmat. Pääministeri Oskari Mantereen hallituksen (1928–29) ohjelma koulutukseen panostamista perusteltiin ulkoisvaikutuksilla: “--[H]allitus on tekevä voitavansa jatkaakseen alulle pantua työtä vähäväkisen kansanosan taloudellisen ja henkisen aseman kohottamiseksi, mikä kansamme eheyden ja valtion lujuuden kannalta on pidettävä erittäin tärkeänä.” Kyösti Kallion II hallituksen (1925–26) ohjelma.

¹²³ Pääministeri Lauri Ingmanin II hallituksen (1924–25) ohjelma

¹²⁴ Ks. esim. Pääministeri Juho Vennolan hallituksen (1919–22) ohjelma, jossa linjattiin henkisen kulttuuripolitiikan tavoitteeksi “kansan -- siveellisen tahdon lujittami[nen]”.

¹²⁵ Ks. esim. pääministeri Antti Tulenheimon (1925), Kyösti Kallion (1922–24) ja Aimo Cajanderin III hallituksen (1937–39) ohjelmat.

¹²⁶ Kyösti Kallion II hallitus (1925–26) kytki ohjelmassaan sivistyksen myös puolustuskykyyn: “Maamme itsenäisyyttä ja olojen rauhallista kehitystä ei kuitenkaan voida aseina suojata, ellemmme samalla pidä huolta tuotannollisen ja sivistyselämän elinvoimaisuudesta. Sen tähden tulee hallitus käytettävissä olevien mahdollisuuksien rajoissa tukemaan --[muun muassa] pyrkimyksiä, jotka tarkoittavat suomalaisen kulttuurin ja kansan syvien rivien sivistystason ja taloudellisen aseman kohottamista ja kansamme siveellisen tahdon lujittamista.” Kyösti Kallion III hallituksen (1929–30) ohjelma

¹²⁷ On huomattava, että Aimo Cajanderin III hallituksen (1937–39) ohjelmassa äänenpainot asiassa ovat kuitenkin selvästi lievemmat kuin edellisessä, Kyösti Kallion IV hallituksen (1936–37) ohjelmassa.

¹²⁸ Osittain eräiden teemojen jäämistä vähemmälle käsittelylle hallitusohjelmissa selittää se, että koko Suomen itsenäisyyden ajan hallitusohjelmat ovat olleet erittäin lyhyitä, usein vain parin sivun mittaisia. Vasta viimeisen parinkymmenen vuoden aikana hallitusohjelmien pituus ja yksityiskohtaisuus on alkanut kasvaa ja saavutti tähänastisen huippunsa Matti Vanhasen II hallituksen (2007–10) ohjelmassa (82 sivua) ja Jyrki Kataisen hallituksen (2011–14) ohjelmassa (89 sivua).

varoja. Tämä koskee niin hyvin korkeinta hengenviljelystä kuin opetus- ja kansansivistystoimintaa.” Koulutus- ja tiedepolitiikka esiintyikin itsenäisyyden ensimmäisellä puoliskolla osana yleistä kulttuuri- tai sivistyspolitiikkaa,¹²⁹ ja se mainittiin usein hallitusohjelman loppupuolella jos laisinkaan. (Korkea)koulutus ja tutkimus olivat menoeriä, joihin suunnattiin varoja, jos niitä riitti, kuten linjattiin Fagerholmin kahden ensimmäisen hallituksen ohjelmissa.¹³⁰ Koulutus ja tutkimus eivät siis myöskään jälleenrakennuksen aikana kuuluneet politiikan keskeisiin kysymyksiin.

Joitakin muutoksia on kuitenkin havaittavissa toisen maailmansodan jälkeisissä hallitusohjelmissa verrattuna sotaa edeltäneisiin: moraalikasvatus ja kansakunnan identiteetin rakentaminen ovat poissa. Uutta on myös pyrkimys koulutuksen tehokkuuteen ja “kansansivistyksen ajankohdais[ten] tarpeiden” huomioimiseen,¹³¹ joskaan näitä teemoja ei vielä kytketty suoraan taloudellisen hyvinvoinnin edistämiseen.

Kansainvälisen opiskelija- ja demokratialiikeshinnän levittyä Suomeen 1960-luvun lopulla oli muutamien vuosien ajan hallitusohjelmissa myös nähtävissä tavoite opiskelijoiden taloudellisen aseman parantamisesta, yhdenvertaisten opiskeluedellytysten takaamisesta ja korkeakoulujen hallinnon kehittämisestä laajentamalla siihen osallistuvien joukkoa myös opiskelijoihin.¹³² 1970- ja 80-luvun taitteessa korkeakoulutusta ja tutkimusta koskevat linjaukset typistyivät lähinnä taloudellisen panostuksen lupailmiseen.¹³³

¹²⁹ Ks. esim. pääministeri Törngrenin (1954), Miettusen (1961–62), Karjalaisen (1962–63), Karjalaisen II (1970–71) ja Sorsan hallitusten ohjelmat.

¹³⁰ Ks. yllä Fagerholm I (1948–1950) ja Fagerholm II (1956–57): “Kansanopetukselle, tieteelliselle tutkimustyölle ja taiteille pyritään antamaan riittävästi tukea.”

¹³¹ Ks. pääministeri Ralf Törngrenin hallituksen (1954–54) ohjelma. Miettusen hallituksen ohjelman mukaan: “Kulttuuripolitiikassa kiinnitetään huomiota -- tieteellisen tutkimustyön ja taiteen eri alojen tukemiseen sekä kansansivistyksen ajankohtaisten tarpeiden tyydyttämiseen.”

¹³² Pääministeri Rafael Paasion hallituksen (1966–68) ja pääministeri Mauno Koiviston hallituksen (1968–70) ohjelma. Pääministeri Ahti Karjalaisen II hallituksen (1970–71) ohjelmassa seiso: “Koulutus- ja kulttuuripolitiikassa on tavoitteena alueellisten, taloudellisten ja sosiaalisten erojen poistaminen sekä tasa-arvoisuuden toteuttaminen. - Korkeakoulujen, kuten muunkin koululaitoksen, hallinnon kansanvaltaistamista jatketaan ja oppilaiden oikeusturvaa parannetaan. -- Ryhdytään toimenpiteisiin opintotukijärjestelmän laajentamiseksi koskemaan kaikkea peruskoulun jälkeistä opetusta.” Pääministeri Paasion II hallituksen (1972) ohjelma: “Kouludemokratia ulotetaan kaikkiin kouluihin ja uudistetaan korkeakoulujen sisäistä hallintoa. Opintotukijärjestelmää kehitetään.” Pääministeri Kalevi Sorsan hallituksen (1972–75) ohjelma

¹³³ Pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen (1979–82) ohjelma. Pääministeri Kalevi Sorsan III (1982–83) tai IV (1983–87) hallitusten ohjelmissa yliopistoja ei edes mainita, joskin III hallituksen ohjelmassa erääksi vuoden 1983 tulo- ja menoarvion keskeisistä kohteista mainitaan tutkimus ja tuotekehitys ja IV hallituksen ohjelmassa linjataan tutkimus- ja kehitystyötä edistettävän.

3.1.2 Koulutus- ja tiedepolitiikka nousee hallitusohjelmiin talouskasvun kiihdyttäjänä

Murros hallitusohjelmissa tapahtuu 1980-luvun loppupuolella. Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelmassa (1987–91) tutkimukselle ja koulutukselle asetetaan keskeinen rooli kansantalouden uuden perustan luomisessa. Globalisaatio ja vientiteollisuuden sakkaaminen määriteltiin haasteiksi, joihin oli vastattava korkeakoulutuksen, tutkijakoulutuksen sekä tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan avulla. Erityisiä korkeakoulutukselle ja tutkimukselle asetettuja tavoitteita olivat teollisuuden toimialarakenteen uudistaminen eli siirtyminen raskaasta konepaja- ja metalliteollisuudesta korkeamman jalostusarvon tuotteisiin ja työpaikkojen luominen. Koulutus- ja tiedepolitiikka alkoi näin irtaantua kulttuuripolitiikasta ja siirtyä osaksi talous- ja työvoimapolitiikkaa. Myöhemmän kehityksen valossa enteellinen on lisäksi kirjaus, jonka mukaan ”korkeakoulujen itsenäistä päätösvaltaa” asioihinsa oli laajennettava.¹³⁴

Pääministeri Esko Ahon hallituksen (1991–95) ohjelmassa koulutukselle ja tutkimukselle sovellettiin jo Suomen kohtaloiden ratkaisijan viittaa linjaamalla, että “[k]ansakunnan voima ja mahdollisuus menestymiseen on sivistyksessä.”¹³⁵ Korkeakoulupolitiikan tavoitteenasettelu oli aiempaa kunnianhimoisempaa: toimintaa oli tehostettava, kansainvälistettävä sekä uudistettava sisällöllisesti ja tutkintorakenteen osalta. Huomiota kiinnitettiin myös elinikäiseen oppimiseen,¹³⁶ tutkijakoulutukseen sekä väestön koulutustason nostamiseen ammattikorkeakouluja perustamalla.¹³⁷ Jo Ahon hallituksen ohjelmassa edellisen hallituksen linjaus korkeakoulujen itsenäisen päätösvalan lisäämisestä täydentyi muotoon: ”korkeakoulujen toimintamahdollisuuksia parannetaan lisäämällä niiden itsenäistä päätösvaltaa ja *vastuuta*” (korostus kirjoittajan). Äänenpainojen muutos korkeakoulujen vapauden ja vastuun korostamisessa paikantuu siis hallitusohjelmata-solla 1980- ja 90-lukujen vaihteeseen eli hieman myöhempään ajankohtaan kuin korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmissa, joissa näitä kahta käsitettä oli korostettu jo 1980-luvun alkupuolella.¹³⁸

¹³⁴ Pääministeri Harri Holkerin hallituksen (1987–91) ohjelma

¹³⁵ Pääministeri Esko Ahon hallituksen (1991–95) ohjelma

¹³⁶ Tuolloin vielä nimellä ”jatkuvan koulutuksen periaate”.

¹³⁷ Ahon hallituksen ohjelma

¹³⁸ Korkeakoulujen vastuun alleviivaamisesta on tullut eräs viime vuosikymmenten keskeisiä korkeakoulupoliittisia teemoja. Se vaikuttaa vahvasti myös uusimman yliopistolain taustalla.

3.1.3 Koulutus- ja tiedepolitiikka sulautuu talous- ja työllisyyspolitiikkaan

Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen (1995–99) ohjelmassa uuden tietoyhteiskunnan ja kansainvälisen taloudellisen kilpailun kiristymisen aiheuttamaan muutokseen etsittiin yhä selkeämmin vastausta koulutuksesta ja tutkimuksesta. Tutkimus- ja tuotekehityspanostusten brutto-kansantuoteosuuden nostaminen julistettiin ”kansalliseksi pyrkimykseksi”, elinikäisen oppimisen tarkoituksiksi määriteltiin opitun hyödynnettävyys työmarkkinoilla ja muutenkin käytännöllisyyden vaatimukset yliopistoja kohtaan lisääntyivät. Yliopistoja oli tarkoitus rahoitusjärjestelmällä ohjata tuloksellisuuteen, pitkäjänteisyyteen, opiskelijoiden työllistymisen edistämiseen ja ensi kertaa myös huippuyksiköiden muodostamiseen. Lipposen hallitus oli myös ensimmäinen, joka ohjelmassaan mainitsi sanan innovaatio peräänkuuluttaessaan kansallisen innovaatiojärjestelmän kehittämistä.¹³⁹ Yliopistollisissa piireissä¹⁴⁰ ja toisinaan muuallakin¹⁴¹ on arveltu koulutuksen muuttavan maailmaa, kun taas valtiovallan linjauksissa oletama on päinvastainen: ”Koulutuksen laadusta ja *reagointiherkkyydestä yhteiskunnan muutoksiin* (korostus kirjoittajan) huolehditaan mm. jatkuvalla arvioinnilla--”. Tarkoituksena oli etenkin kehittää Suomen kilpailukykyä kansainvälisillä vientimarkkinoilla.¹⁴²

Lipposen II hallituksen (1999–2003) ohjelmassa koulutus ja innovaatioiden tuottaminen kytettiin retorisesti yhä vahvemmin maan tulevaisuudennäkymiin.¹⁴³ Yliopistopolitiikassa tämä ilmeni velvollisuutena parantaa opetuksen, tutkijakoulutuksen ja tutkimuksen laatua. Yliopistolaitoksen rakenteellista kehittämistä eli esimerkiksi yhdistämisistä, vahvuusaloille profiloitumista ja yksiköiden lakkauttamisia¹⁴⁴ ilmoitettiin silti edelleen edistettävän ”yliopistojen itsehallinnon

¹³⁹ Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen (1995–99) hallituksen ohjelma. Hallitusohjelmien ja koulutuksen ja ministeriöiden julkaisut kulkevat usein samoja linjoja. Valtionhallintoon termi oli rantautunut jo muutamia vuosia aikaisemmin (Kankaanpää, s. 103)

¹⁴⁰ ”Yliopiston tehtävä on tuottaa osaamista, joka muuttaa maailmaa – myös työelämää.” Valo, Maarit: Miten mitata laadullista työllistymistä? Professoriliiton blogi 10.10.2016

¹⁴¹ ”Education is the most powerful weapon we can use to change the world--.” Mandela, Nelson: Puhe Mindset Network -verkoston avajaisissa Johannesburgissa Etelä-Afrikassa 6.7.2003.

¹⁴² Lipposen I hallituksen ohjelma

¹⁴³ ”Suomesta rakennetaan tietoyhteiskunta, jossa tieto ja osaaminen ovat osa sivistystä ja keskeisin tuotannontekijä. Suomen on oltava teknologiapolitiikassaan eturivin kansakunta.” ja ”Suomen ja suomalaisten tulevaisuus on vahvasti riippuvainen osaamisesta, kyvystä hyödyntää osaamista ja luoda uusia innovaatioita. Koko väestön osaamistason nostaminen tukee Suomen kehittämistä sivistyskansana ja Suomen kilpailukykyä.” (Lipponen II)

¹⁴⁴ Rakenteellinen kehittäminen on pysynyt valtiovallan kiinnostuksen kohteena myöhemminkin, ks. esim.: Helena Aittola & Liisa Marttila (toim.): Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen, akateemiset yhteisöt ja muutos. RAKE-yhteishankkeen (2008–2009) loppuraportti, s. 69. Opetusministeriön julkaisuja 2010:5

puitteissa”. Prioriteetteina olivat tulosohjausjärjestelmän kehittäminen, opintoaikojen lyhentäminen eli yliopistojen tehokkuus, tutkimuksen kansainvälisen kilpailukyvyyn lisääminen, huippuyksikköjen luominen ja innovaatiojärjestelmän kehittäminen.¹⁴⁵

Matti Vanhanen seurasi pääministerinä Anneli Jäätteenmäkeä tämän kauden jäätyä vain kahden kuukauden mittaiseksi. Vanhasen hallituksen (2003–07) ohjelmassa opintoaikojen lyhentäminen oli edelleen esillä. Työurien pidentämistä tavoiteltiin myös opiskelijavalintoja keventämällä ja ottamalla käyttöön opiskelijoiden henkilökohtaiset opintosuunnitelmat. Mittaaminen, suorituksen näkyväksi tekeminen ja prosessien tehostaminen olivat siis vahvasti edustettuina keinovalikoimassa. Yliopistoja ja asemaansa vahvistaneita ammattikorkeakouluja kannustettiin yhteistyöhön ja lisäämään alueellista vaikuttavuuttaan eli ennen kaikkea tutkimusyhteistyötä toimipaikkakuntansa ja niiden lähialueiden yritysten kanssa. Ohjelmassa linjattiin myös korkeakoulukeksintölain säätämisestä ja yliopistojen ”toiminnallisista kehittämistarpeista” yliopistolain uudistamisen yhteydessä.¹⁴⁶

Vanhasen II hallituksen (2007–10) ohjelmassa linjattiin yliopistoista Suomen siihenastisista hallitusohjelmista yksityiskohtaisimmin. Voidaan myös sanoa, että se oli Holkerin hallituksesta alkaneeseen kehitykseen nähden eräänlainen irtiotto, jossa valtion korkeakoulupoliittista linjaa vietiin aiempaa reilusti pidemmälle. Ohjelma alleviivasi selväsanaisesti jo edellisissä hallitusohjelmissa rakennettua linjausta koulutuksesta ja tutkimuksesta Suomen kilpailukyvyyn perustana ja uusien, entistä tuottavampien työpaikkojen synnyttämisessä.¹⁴⁷ Kehityskohteina säilyivät jo tutut koulutuksen ja tutkimuksen laatu, tutkijanura ja maan korkeakoulurakenne. Korkeakoululaitoksen kansainvälistäminen asetettiin selväksi painopisteeksi ja edistettäväksi opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkuvuuden ja lukukausimaksujen avulla.

Uutta oli kansainväliseen terävimpään huippuun tähtääminen, ei pelkästään kärjen tuntumaan. Huippuus ja varsinkin kansainvälinen huippu olivat ohjelman retorikan keskiössä. Konkreettisenä esimerkkinä olivat muun muassa erillisrahoitetut yliopistojen ja yritysten ”strategisen huippuosaamisen keskittymät” eli SHOKit¹⁴⁸. Vuoden 2009 yliopistolain säätämisen näkökulmasta

¹⁴⁵ Lipposen II hallituksen ohjelma

¹⁴⁶ Vanhasen hallituksen ohjelma, s. 23–25. Lain uudistaminen oli siis hallitusohjelmatasolla esillä ainakin viittauksenomaisesti jo kuusi vuotta ennen sen säätämistä. Mitenkään yllättäen se ei siis voinut tulla kenellekään, joka seurasi tiiviisti koulutuspolitiikkaa.

¹⁴⁷ Vanhanen II, s. 13

¹⁴⁸ Vanhanen II, s. 49

keskeinen konkreettinen linjaus oli ”kansainväliseen kärkeen tähtäävän”¹⁴⁹ ”tutkimuksen ja koulutuksen huippuyliopiston” toteuttaminen, yliopistojen taloudellisen itsehallinnon lisääminen ja julkisoikeudellisena laitoksena tai säätiönä toimimisen mahdollistaminen yliopistoille.¹⁵⁰

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä haluttiin lisätä, mutta samalla säilyttää niiden välinen työnjako, millä arveltiin saavutettavan yhtäältä kansainvälistä huippuosaamista ja samalla alueellista vaikuttavuutta. Alueellisella vaikuttavuudella tarkoitetaan ennen kaikkea tutkimustulosten ja työvoiman tuottaminen lähialueiden yritysten kysynnän mukaan,¹⁵¹ mikä kirkastaa kuvaa tiedepolitiikan uudesta suunnasta. Se kiteytyy selvimmin hallitusohjelman linjauksessa innovaatiopolitiikasta: ”Kansantalouden tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantaminen edellyttää laaja-alaisen innovaatiopolitiikan tehostamista. Päähuomio kiinnitetään koulutus-, tutkimus- ja teknologiapolitiikkaan, [jossa] korostetaan -- innovaatioita. Kehittämisen lähtökohtana on yritysten liiketoiminnasta syntyvä kysyntä.”¹⁵²

Vanhasen hallituksen noudattamasta koulutus- ja tiedepolitiikan linjasta ei voi vallita epäselvyyttä. Korkeakouluilta toivottiin nimenomaan yritysten kilpailukykyä lisääviä tuotoksia eli kaupallisesti hyödynnettäviä tutkimustuloksia ja yritysten tarpeiden mukaan räätälöityä koulutusta. Koulutus- ja tiedepolitiikan tekemisestä yrityselämän ehdoilla linjattiin nyt selvästi hallitusohjelman tasolla. Yliopistouudistuksen tavoitteet oli lausuttu ääneen hallitusohjelmassa, mikä kyseenalaistaa esitetyt väitteet markkinaehtoisten intressien salamyhkäisestä ujuttamisesta lakiin.¹⁵³ Sivistys ja tasa-arvo ovat edelleen viittauksenomaisesti läsnä, mutta ne eivät konkretisoidu toimenpiteinä, joilla olisi todellista vaikutusta. Lähinnä niillä kehystetään ja pehmennetään muita koulutus- ja tiedepolitiikan linjauksia.

3.1.4 Koulutus- ja tiedepolitiikka kansakunnan kohtaloiden määrittäjänä

Edellä on tarkasteltu lähinnä koulutus- ja tiede- sekä erityisesti yliopistopoliittisten teemojen esiintymistä Suomen hallitusten ohjelmissa. Kun tarkastelun ulottaa Svinhufvudista Vanhasen

¹⁴⁹ Vanhanen II, s. 13

¹⁵⁰ Vanhanen II, s. 30

¹⁵¹ HE 7/2009, s. 9, 43

¹⁵² Vanhanen II, s. 47

¹⁵³ Edustaja Jukka Gustafssonin (sd) ja pääministeri Matti Vanhasen (kesk) puheenvuorot eduskunnassa 10.4.2008 yliopistolakiin liittyen eduskunnan täysistunnon pöytäkirja (36/2008) ja Lemmetty, Sini: ”MEITÄ ON HUIJATTU”. Yliopistouudistuksen diskursiivinen rakentuminen Jyväskylän yliopistoyhteisössä 2009–2010. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta, kielten laitos 2012

II hallituksen ohjelmaan saakka, loistaa yliopistopolitiikka poissaolollaan lähestulkoon ensimmäiset seitsemän vuosikymmentä. Vielä vähemmän on havaittavissa korkeakoulu- tai tiedepoliittikaa muusta koulutuspolitiikasta itsenäisenä tai edes sen sisällä erottuvana politiikan lohkona, vaan koulutuspolitiikan kohteena on lähinnä perusasteen koulutus. Tätä voi osittain selittää yliopistokoulutuksen ja tutkimuksen vähäisyys ja siten niihin käytettyjen varojen rajallisuus maassamme. On mahdollista myös ajatella, että yliopistojen autonomian miellettiin olevan niin vahva, ettei valtiovallan ollut syytäkään puuttua asioihin, jotka silloin kenties vielä miellettiin täysin yliopiston sisäisiksi.

Viime vuosisata oli kaiken tasoisen koulutuksen ja tutkimuksen vahvan laajenemisen ja edistymisen aikaa niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Maassamme tämä koski varsinkin yliopistoja: opiskelijoiden määrä satakertaistui,¹⁵⁴ yliopistojen määrä kipusi yhdestä 20:een ja niiden verkosto laajeni kattamaan maan eri kolkat.¹⁵⁵ Silti Suomessa on vasta aivan viime vuosina korostettu voimakkaasti koulutuksen merkitystä ylimmällä valtiollisella tasolla. Muutos on tapahtunut samoihin aikoihin kuin siirtyminen globaaliin tietotalouteen alkoi. Käännös hallitusohjelmien suhtautumisessa koulutus- ja tiedepolitiikkaan ajoittuu 1980-luvun lopulle, jolloin Kansallinen Kokoomus nousi 1987 hallitukseen ensimmäistä kertaa kahteenkymmeneen vuoteen. Samalla siitä tuli pääministeripuolue peräti neljän vuosikymmenen tauon jälkeen.

Laajuutensa puolesta Holkerin hallituksen aiempaa yksityiskohtaisemmat linjaukset koulutuspolitiikasta voivat selittyä osittain myös hallitustyön vakiintumisella. Kuitenkin jo Kalevi Sorsan IV hallituksesta (1983–87) alkaen vaalikauden alussa päätetty hallituspohja on (vaihtuvia pieniä tukipuolueita lukuun ottamatta) pysynyt kasassa koko kauden,¹⁵⁶ mikä on johtanut hallitusohjelmien merkityksen vahvistumiseen poliittisen tahdon ilmentymänä. Hallitusten pysyvyyteen ja niiden roolin korostumiseen valtioelimenä ja siten myös hallitusohjelman merkityksen lisääntymiseen Suomen politiikan suuntaa ohjaavana dokumenttina on myötävaikuttanut myös Urho Kekkosen pitkän valtakauden jälkeen tapahtunut verrattain nopea siirtyminen presidenttikeskeisestä valtiomuodosta hallituskeskeiseen järjestelmään. Hallitusohjelmia on alettu pitää hallituspuolueiden välisenä sitovana sopimuksena, jolle on haluttu antaa jopa oikeuslähdearvoa.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Tilastokeskus: Koulutus Suomessa: yhä enemmän ja yhä useammalle. Julkaistu verkossa 12.11.2007

¹⁵⁵ Yliopistoverkoston laajenemisesta ks. mm. Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma vuosille 1987–1992, s. 2–3

¹⁵⁶ Valtioneuvoston internetsivut osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>

¹⁵⁷ HE 1/2016, s. 3, 10–14, 26.

Kokoomuksen nousu hallitus- ja pääministeripuolueeksi ja yliopistopolitiikan orientoituminen taloudellisten arvojen mukaan osuu yhteen 1980-luvun alkupuolelta lähtien taloudellisen uusliberalismin hengessä globaalisti ja vuosikymmenen loppupuolella myös Suomessa toteutetun markkinoiden vapauttamisen kanssa.¹⁵⁸ Holkerin hallituksen ohjelmasta lähtien suomalaista koulutuspolitiikkaa on sanallistettu kansainvälisyyden, globalisaation, talouden ja tehokkuuden käsitteiden avulla. Tavoitteena on ollut taloudellisesti hyödynnettävän tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan pystyttäminen ja uusien työpaikkojen luominen. Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan kuvaamisen käsitteet ovat vuosien 1987 ja 2007 hallitusohjelmien välillä kuitenkin monipuolistuneet. Ahon hallituksesta alkaen elinikäinen oppiminen, tehostaminen ja uudistaminen ovat kuuluneet sanastoon samoin kuin koulutustason nostaminen. Innovaatiot ja innovaatiojärjestelmä, kilpailukyky, koulutuksen tuloksellisuus, huippuyksiköt, laatu, jatkuva arviointi ja reagointiherkkyys puolestaan tulivat kuvaan Lipposen I hallituksen myötä. Lipposen II hallituksen ohjelmassa tiedepolitiikka kytkettiin jo selvästi osaksi innovaatio- ja teknologiapolitiikkaa. Muita uusia käsitteitä olivat osaaminen tuotannontekijänä, painopisteala ja innovaatioperusta.

Vanhasen I hallituksessa koulutuspolitiikan uudet käsitteet liittyvät lähinnä vaikuttavuuteen ja erityisesti alueelliseen vaikuttavuuteen. Vanhasen II hallituksessa sen sijaan esitellään korkeakouluihin ja tutkimukseen liittyen koko joukko uusia käsitteitä: innovaatiokyky, innovaatiokapasiteetti, osaamispäätös, houkuttelevuus, huippuosaamisstrategia, innovaatiostrategia, huippuyliopisto ja alueiden innovaatioperusta. Kokonaisuutena aikakautta Holkerista Vanhasen II hallitukseen voidaan kuvata muutokseksi kohti korkeakoulu- ja tiedepolitiikka, jota sanallistetaan huippuuden, kansainvälisyyden, tehostamisen, vaikuttavuuden, laadun, tuloksellisuuden, innovaatioiden, kilpailukyyn ja reagointiherkkyyden käsitteitä hyödyntäen.¹⁵⁹

Yliopistoihin kohdistuvat vaatimukset ovat hallitusohjelmissa lisääntyneet kautta linjan, niin opetuksen, tutkimuksen kuin hallinnon suhteen. Yliopistolle vanhastaan mielletty päämäärä kansakunnan identiteetin rakentamisesta, kasvatustehtävä ja vahva sisällöllinen autonomia korkeim-

¹⁵⁸ Patomäki, s. 62

¹⁵⁹ Silti juuri kokoomuksen roolia Suomen korkeakoulupolitiikan muutoksessa voidaan pitää merkittävänä, koska puolue on ollut hallituksessa yhtäjaksoisesti vuodesta 1987 lukuun ottamatta Matti Vanhasen I hallitusta 2003–2007. Ajanjaksolla ennen vuoden 2009 yliopistolakia Kokoomuksella on myös ollut kolme kertaa viidestä opetusministerin salkku ja siten mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi harjoitetun koulutus- ja tiedepolitiikan muotoutumiseen. Puolueella oli myös opetusministerin salkku Matti Vanhasen II hallituksen aikana 2007–2010 ja siten mahdollisuus vaikuttaa uusimman yliopistolain maaliin saattamiseen.

man hengenviljelyksen harjoittamisessa ovat poissa. Hallitusohjelmien muuttuessa yksityiskohdaisemmiksi myös yliopistoihin kohdistuva ohjaus on muuttunut tarkemmaksi: se menee aiempaa pidemmälle määritellessään prosesseja, tuotoksia, sisältöjä ja päämääriä.

3.2 Suunnitelmayhteiskunnasta tulosohjattuun markkinatalouteen 1966–2012

3.2.1 Varovaisen suunnittelun kausi

Kuva Suomen itsenäisyyden ajan yliopistopolitiikan linjasta jäisi kovin vajaaksi, ellei hallitusohjelmien ohella luotaisi katsausta myös korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmiin. Ne olivat hallitusohjelmien ohella merkittävimpiä dokumentteja, joissa yliopisto- ja sittemmin korkeakoulupolitiikkaa maassamme määriteltiin.

Suomalaista yliopistolaitosta alettiin laajentaa maantieteellisesti 1950-luvun lopulla ja samalla kasvattaa myös opiskelijamääriä voimakkaasti. Vallalla oli keskitetty suunnitteluideologia¹⁶⁰ ja julkinen valta halusi hyödyntää myös korkeakoulutusta erilaisten yhteiskuntapolittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Samalla haluttiin varautua kasvavan yliopistolaitoksen rahoitus-, henkilöstö- ja tilatarpeisiin pitkäjänteisesti,¹⁶¹ jotta yliopistolaitos voisi täyttää yhteiskunnan kehittämiseksi asetetut tavoitteet.

Näiden päämäärien toteuttamiseksi annettiin vuonna 1966 korkeakoululaitoksen kehittämislaki (228/1966), jonka tarkoituksena oli koulutusmäärien koordinoiminen ja yliopistolaitoksen pitkäjänteinen kehittäminen koko maan tasolla asettamalla puitteet valtionrahoitukselle.¹⁶² Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain valmistelussa erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, että Suomen korkeakoulusektorin rahoitus suhteessa bruttokansantuotteeseen oli länsimaiden keskimääräistä tasoa matalampi; eräs kehittämislainsäädännön tavoitteista oli kuroa tuota eroa umpeen.¹⁶³ Alkuperäisen kehittämislain ja -asetuksen (455/1966) ja ne myöhemmin korvanneiden pitkälti saman sisältöisten lakien ja asetusten nojalla valtioneuvosto alkoi ensin vuorovuosin

¹⁶⁰ Ks. esim. Kehittämissuunnitelma 1976–1980, s. 1 ja Yliaska, Ville: Valtiomanagerismi ja yritystuet – jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion muodonmuutoksia, s. 57–63. Niin & näin 24 (2017): 4

¹⁶¹ Kehittämissuunnitelma 1981–1986, s. 44 ja Kehittämissuunnitelma 1983–1986, s. 26

¹⁶² Kehittämissuunnitelma 1979–1986, s. 2

¹⁶³ Kehittämissuunnitelma 1979–1986, s. 2

ja myöhemmin kerran hallituskaudessa asettaa koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmia aina seuraavaksi viideksi vuodeksi. Niillä täsmennettiin myös yliopistoille asetettuja tavoitteita. Ohjelmista muodostui ajan mittaan keskeisiä koulutus- ja tiedepolitiikan ilmentymiä.¹⁶⁴

Kehittämislainsäädännössä ja -suunnitelmissa oli 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa kyse ennen kaikkea korkeakoulujen toiminnan suuntaamisesta opiskelijamäärien, tilojen ja henkilöstön sekä rahoituksen määrää suunnittelemalla korkeakoulujärjestelmän alueellisen laajentamisen ja väestön koulutustason nostamisen näkökulmasta.¹⁶⁵ Ne olivat sanakäänteissään varovaisia ja luonteeltaan sovitteluvia – pitkälle meneviä vaatimuksia yliopistoille ei esitetty.

1970-luvun loppupuolella huomio alkoi korkeakoululaitoksen alueellisen hajauttamisen ohella kohdistua opiskelun ja jatkokoulutuksen tehostamiseen ja jouduttamiseen,¹⁶⁶ sekä mies ja ääni -kamppailun jälkimainingeissa korkeakoulujen sisäisen hallinnon kehittämiseen demokraattisuuden, oikeusturvan ja tehokkuuden nimissä. Johtamisjärjestelmän uudistamispyrkimyksiin liittyi päätöksenteon tehostamisen tavoite, mikä arveltiin saavutettavan suurentamalla yliopistojen sisäisiä yksikkökokoja eli tiedekuntia ja laitoksia sekä ottamalla käyttöön esittelymenettely päätöksenteossa. Samalla päätösvaltaa opetus- ja tutkimusasioissa oli kuitenkin tarkoitus delegoida (kollegiaalisilta elimiltä) mahdollisimman alas organisaatiossa lähelle työntekijöitä. Korkeakouluille oli tarkoitus antaa mahdollisuus itse päättää, millaisen hallintomallin ne johtamisjärjestelmän kokonaisuudistuksessa ottaisivat käyttöön.¹⁶⁷ Näin yliopistojen sisäinen hallinto alkoi hitaasti vahvistua suhteessa opetus- ja tutkimushenkilökuntaan.

Korkeakoulupolitiikan suuntaa ja eri koulutusalojen saamaa rahoitusta alettiin 1980-luvun alkupuolella kehittämissuunnitelmissa tarkastella yhä enemmän “yhteiskunnan tarpeisiin vastaamisen” kautta, mikä ymmärrettiin ennen kaikkea opiskelupaikkojen lisäämiseksi aloille, joilta valmistuneille ennakoitiin olevan suuri kysyntä työmarkkinoilla. Alakohtainen ja maantieteellinen sisäänotto tuli siis mitoittaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamiseksi, mutta opiskelupaikkoja oli myös mitoitettava hakijamäärien mukaan. Korkeakoulujen aloituspaikkojen li-

¹⁶⁴ Jauhola, Laura & Toivanen, Mia: Ammatillinen koulutus ja innovaatio- ja tuotekehitystoiminta. Tilannekatsaus syyskuu 2016, s. 9. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2016:7 ja Kallunki, Jarmo; Koriseva, Soile & Saarela, Henni: Suomalaista yliopistopolitiikkaa ohjaavat perustelut tuloksellisuuden aikakaudella, s. 118. Kasvatus ja Aika 9 (2015): 3, 117–133

¹⁶⁵ Ks. esim. Kehittämissuunnitelma 1976–1980, s. 1

¹⁶⁶ Kehittämissuunnitelma 1976–1980, s. 2–7, 10

¹⁶⁷ Kehittämissuunnitelma 1976–1980, s. 14–17

säämistä perusteltiin yhtäältä vuosittain valmistuvien ylioppilaiden ja siitä johtuvalla opiskelupaikkoja hakevien suurella määrällä ja toisaalta työmarkkinoiden tarpeella: väestön koulutustasoa oli nostettava kautta linjan.¹⁶⁸ Yliopistojen vaadittiin myös ottavan enemmän vastuuta työvoiman täydennyskouluttamisessa. Tavoitteena oli tehostaa yliopistojen toimintaa yleisesti ja erityisesti jatko-opiskelua, mikä oli toteutettava muun muassa yliopistojen välistä yhteistyötä ja työnjakoa parantamalla.¹⁶⁹

Uudesta retoriikasta on 1980-luvun puolivälissä jo selkeitä merkkejä: yliopistojen toiminnan ”kriittiseen tarkasteluun” perustuva ”voimavarojen uudelleensuuntaaminen” nähtiin tarpeellisenä, jotta voitaisiin parantaa niiden ”kykyä vastata uusiin tutkimushaasteisiin”. Kirjaus alleviivaa tutkimuksen kasvanutta roolia yliopistopolitiikassa, joka pitkään oli ollut hyvin koulutuskeskeistä tutkimuksen kustannuksella. Yliopistojen sisäistä yksikkökokoa oli suurennettava ja kansallista ja kansainvälistä tutkimusyhteistyötä lisättävä, minkä katsottiin edellyttävän jyrkempää työnjakoa korkeakoulujen kesken. Yliopistojen oli edelleen ”kehitt[ettävä] suhteita[an] ympäröivään yhteiskuntaan”, minkä ymmärrettiin tarkoittavan myös parempaa tiedottamista tieteen tuloksista ja yliopistojen toiminnasta ja tuloksellisuuden arviointia.¹⁷⁰ Tämä voidaan nähdä orastavana yliopistojen tulosvastuullisuuden korostamisena. Linjanmuutosta kehittämissuunnitelmissa voidaan kuvata yliopistojen statuksen painottumisen vaihtumisena subjektista objektiksi, toimijasta toiminnan kohteeksi. Aiemmin yliopistot tekivät, sivistivät, välittivät tietoa ja kulttuuria, tutkivat ja opettivat, mutta 1980-luvulta alkaen yliopistoihin kohdistettiin yhä enemmän toimenpiteitä, vaatimuksia, edellytyksiä, odotuksia ja toiveita.

3.2.2 Yksityiskohtaiset vaatimukset yliopistoja kohtaan lisääntyvät

1980-luvun edetessä kohdistettiin kehittämissuunnitelmissa yliopistoihin yhä voimakkaampia muutosvaatimuksia. Erityisesti näiden nähtiin kumpuavan samanaikaisesta kiristyvistä maiden välisestä taloudellisesta kilpailusta ja työelämän murroksesta, mutta yhtä kaikki niiden rinnalla myös ”kulttuuriperinnön välittämiseen liittyvien tehtävien -- korostumi[sesta]”. Korkeakouluihin kohdistettuihin kasvaviin ja samalla ristiriitaisiin vaatimuksiin vastaaminen olisi edellyttänyt toiminnan huomattavaa tehostamista ja uudelleen suuntaamista nopeammin, kuin mihin yliopis-

¹⁶⁸ Kehittämissuunnitelma 1981–1986, s. 1 ja 8–10 sekä Kehittämissuunnitelma 1985–1986, s. 5

¹⁶⁹ Kehittämissuunnitelma 1981–1986, s. 2–3

¹⁷⁰ Kehittämissuunnitelma 1985–1986, s. 25. Yliopistojen velvollisuus tiedottaa yhteiskuntaa tieteellisestä toiminnastaan kirjattiin Ruotsissa vuoden 1992 högskolelagin 1:2.3:iin.

tot olivat myöntäväisiä ja kykeneväisiä. 1980-luvun lopulta voimistuivat siksi kehittämissuunnitelmissa kriittiset kannat yliopistojen toimintaa kohtaan. Niiden toiminta ei enää tyydyttänyt valtiota, vaan edellytettiin jatkuvasti uutta, nopeampaa, tehokkaampaa ja vaikuttavampaa toimintaa. Johtamisjärjestelmän ja toiminnan oli kehityttävä ketterämmäksi ja muutosherkemmäksi. Yliopistojen piti muuttua ja voida nopeasti ottaa uusia tehtäviä (kuten aikuiskasvatusta) hoitaakseen kohdentamalla joustavasti uudelleen olemassa olevaa rahoitusta. Tämä oli helpommin sanottu kuin tehty valtion virastoina toimineissa yliopistoissa. Määrärahojen jatkuvien korotusten kausi alkoi olla loppuillaan ja uudet tehtävät oli toteutettava entisellä rahoituksella, sillä valtiovallan luottamus siihen, että yliopistot käyttäisivät niille annetut varat tehokkaasti ja valtion tarkoituksien mukaisesti, alkoi rapautua.¹⁷¹

Uuden kehittämislain säätämisen 1986 ja voimaantulon 1987 myötä yliopistojen ohjaaminen kehittämissuunnitelmilla sai uutta energiaa.¹⁷² Opetuksen ja tutkimuksen laadun, työvoimatarpeisiin vastaamisen, opintoaikojen ja erityisesti jatko-opintojen lyhentämisen, opintojen keskeyttämisen vähentämisen sekä yliopistojen yhteistyön ja työnjaon tavoitteiden lisäksi uutena suunnitelmatasolle tuli myös yliopistojen tehtävä lähialueensa kehittämisessä. Tämä voisi onnistua vain, jos korkeakoulujen “avoimuutta muuhun yhteiskuntaan” ja “yhteiskunnan ja työelämän muutosten joustavaa huomioon ottamista” lisättäisiin. Konkreettisesti tämä tarkoitti esimerkiksi tutkimus- ja täydennyskoulutuspalveluiden myyntiä lähialueen yrityksille.¹⁷³

On tärkeä huomata, että vuoden 1986 kehittämislaki on säädetty ja sen nojalla annettu ensimmäinen kehittämissuunnitelma vahvistettu Sorsan (sd) IV hallituksen (1983–87) aikana eli jo ennen Kokoomuksen astumista hallitusvastuuseen keväällä 1987.¹⁷⁴ Uudenlainen yliopistopoliitikka nautti siis huomattavasti laajempaa kannatusta yli puoluerajojen eikä sitä voida selittää yksinomaan tai edes voittopuolisesti Kokoomuksen painoarvon vahvistumisella ja nousulla valtionhoitajapuolueeksi.

Erityistä huomiota sai tuloksellisuuden ja *tulosvastuullisuuden* seuranta. OPM alkoikin 1980- ja 90-lukujen vaihteessa seurata yhä tiiviimmin korkeakoulujen panosten ja tuotosten kehittymistä

¹⁷¹ Yliopistot ovat kautta länsimaiden 1980-luvulta alkaen menettäneet valtiovallan luottamuksen. (Rinne et al. 2012, s. 44–46)

¹⁷² Lampinen, s. 25

¹⁷³ Kehittämissuunnitelma 1987–1992, s. 4

¹⁷⁴ Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annettu laki (1052/1986) ja HE (138/1986)

KOTA-tietokannan avulla, johon yliopistojen oli raportoitava toiminnastaan.¹⁷⁵ Tulospohjainen rahoitusmalli oli mahdollista rakentaa vasta ajantasaisen ja hienojakoisen raportoinnin myötä. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen aikaisempiin verrattuna hyvin yksityiskohtaisten nykyisten rahoitusmallien mukainen rahoitus jaetaan KOTA-tietokannan seuraaja Vipuseen raportoitujen suoritteiden, kuten tutkintojen ja julkaisujen, perusteella.¹⁷⁶

Prioriteetiksi nostettiin kansainvälinen verkottuminen ja menestyminen tutkimuksessa.¹⁷⁷ Johtamisen kehittämisessä prioriteetiksi tuli yhä vahvemmin tavoitteellisen johtamisen mahdollisuuksien parantaminen. Tämä edellytti taloudellisen päätösvallan delegoimista yksilöjohtajille, kuten dekaaneille ja rehtoreille sekä vapaampaa rekrytoimisesta, palkkauksesta ja ylennyksistä päättämistä, kuin mikä yliopistolla oli perinteisesti ollut mahdollista. Toinen esimerkki markkinaehtoisuuden voimistumisesta maksullisen koulutus- ja tutkimustoiminnan peräänkuuluttamisen ohella oli tutkimushankkeiden rahoituspohjan laajentaminen sitouttamalla tulosten soveltajia¹⁷⁸ eli yrityksiä maksumiehiksi.

3.2.3 Profiloitumalla ja huippuyksiköillä kansainvälisille tutkimus- ja koulutusmarkkinoille

Kehittämissuunnitelmaan sisällytettiin 1990-luvulle tultaessa ensimmäistä kertaa korkeakoulutuksen ja tutkimuksen ohella koko koulutuspolku varhaiskasvatuksesta saakka. Fokuksessa olivat tuloksellisuus, kansainvälistäminen, opetuksen ja tutkimuksen laatu, jatko-opintojen tehostaminen, koulutustason nostaminen, perustutkintojen suoritusaikojen lyhentäminen, opintojen keskeyttämisen vähentäminen ja yliopistojen välisen yhteistyön lisääminen.¹⁷⁹ Epäilykset yliopistojen välisen työnjaon tarkoituksenmukaisuutta ja sen ”tarpeettom[ia] päällekkäisy[ksiä]” kohtaan eivät olleet hälvenneet.¹⁸⁰ Tutkimuksessa tavoitteena oli korkea kansainvälinen taso, mutta kansainvälistä huippuutta ei vielä tavoiteltu. Korkean kansainvälisen tason saavuttamisen arveltiin edellyttävän yliopistoilta erikoistumista ja profiloitumista aiempaa voimakkaammin vahvuusaloilleen. Yhteistyön edistämiseksi korkeakoulujen pieniä laitoksia vaadittiin yhdistettäväksi suuremmiksi kokonaisuuksiksi.”¹⁸¹

¹⁷⁵ Kehittämissuunnitelma 1987–1992, s. 5

¹⁷⁶ OKM:n opetushallinnon tilastopalvelu: <https://vipunen.fi/fi-fi>, Kehittämissuunnitelma 1987–1992, s. 7

¹⁷⁷ Kehittämissuunnitelma 1987–1992, s. 6

¹⁷⁸ Kehittämissuunnitelma 1987–1992, s. 7–8

¹⁷⁹ Kehittämissuunnitelma 1991–1996, s. 17–18

¹⁸⁰ Kehittämissuunnitelma 1991–1996, s. 17

¹⁸¹ Kehittämissuunnitelma 1991–1996, s. 23–24

Tavoitteina oli hallinnon keventäminen ja joustavoittaminen, itsenäisen taloudellisen päätösvalan lisääminen tulosbudjetoinnin myötä. Samalla kuitenkin luvattiin turvata yliopistoyhteisön eri ryhmittymien osallistuminen hallintoon.¹⁸² Ripeästi edistyneen uuden julkisjohtamisen ideologian mukaisesti oli myös OPM:n hallinnonalan “kehittämistä jatk[et] julkisen hallinnon yleisten kehittämislinjojen pohjalta”. Näitä olivat tehokkuus, tuloksellisuus ja “palvelukyvyn parantaminen”.¹⁸³

Koulutuksen kustannustehokkuutta pyrittiin edistämään leikkauksilla hallinnosta, vahvistamalla tulosvastuuta sekä kehittämällä yliopistojen välistä yhteistyötä ja työnjakoa, mikä tarkoitti erityisesti yhteisiä laitehankintoja. Opetuksen tavoitteita ja sen laadun parantamista käsiteltiin lähinnä työmarkkinakelpoisuuden parantamisen, valmistumisen nopeuttamisen ja keskeyttämisen vähentämisen kautta. Sekä opetuksessa että tutkimuksessa korostettiin yhä kiivaammin tuloksellisuutta ja laadun arviointia ja yliopistojen vastuuta toimintansa tulosten ja laadun arvioinnista.¹⁸⁴

Koulutus ja tutkimus olivat 1990-luvun jälkipuoliskolla vakiinnuttaneet asemansa osana politiikkaa, jossa niiden uskottiin olevan menestysresepti globalisoituvassa tietotaloudessa. Kansakuntaa oli valmistettava tietotalouteen innovaatiojärjestelmää kehittämällä. Yliopistojen osalta keinoja olivat rahoituksellinen ohjaus, opetuksen ja tutkimuksen laadun parantaminen jatkuvalla ulkoisella ja itsearvioinnilla sekä tutkimuksen ja koulutuksen huippuyksikköjen perustaminen ulkomaisten investointien houkuttelemiseksi ja kansainvälisille koulutus- ja tutkimusmarkkinoille pääsemiseksi. Valtiolle tämän katsottiin luovan tarpeen koulutuksen ja tutkimuksen rakenteiden muuttamiseen, mikä tarkoitti yliopistojen keskittymistä vahvuuksiinsa eli profiloitumista, kohdennettuja säästötoimenpiteitä ja ammattikorkeakoulujärjestelmän luomista.¹⁸⁵

Kehitys kohti markkinaliberaalia koulutusjärjestelmää ei kuitenkaan ollut suoraviivaista, vaan kansallisen strategian tavoitteina oli taloudellisen menestyksen ohella “kansalaisten hyvinvointi, kulttuurin rikkaus [ja] kestävä kehitys.” Näihin pyrittiin koulutuksen osalta panostamalla laatuun, tasa-arvoon ja elinikäiseen oppimiseen eli osaamisen täydentämiseen työuran aikana erityisesti rakennemuutosalueilla. Kulmakivinä olivat yhtäältä tutkimuksen vapaus ja eettisyys ja yliopisto-

¹⁸² Kehittämissuunnitelma 1991–1996, s. 25

¹⁸³ Kehittämissuunnitelma 1991–1996, s. 30

¹⁸⁴ Kehittämissuunnitelma 1991–1996, s. 31, 36

¹⁸⁵ Huippuyksiköistä Kehittämissuunnitelma 1995–2000, s. 2-11

jen tehtävä edistää suomalaista kulttuuria ja sivistystä. Koulutukselle tunnistettiin tuotantorakenteen uudistamisen lisäksi myös “korvaamaton itseisarvo yksilöiden inhimillisessä kasvussa ja elämän rikastuttamisessa”, mikä näkyi juuri linjauksessa sivistystehtävän korostamisesta yliopistojen kehittämisessä.¹⁸⁶

Uudella vuosituhanella valtion tavoitteita yliopistojen suhteen värittivät edelleen tehokkuuden ja kansainvälisen kilpailukyvyn parantaminen, huippuus ja laatu. Profiloituminen, tutkimuksen ja tutkintojen tuotantovolyymin kasvattaminen ja yliopistojen liiketoimintaosaamisen ja kilpailullisuuden vahvistamisen avulla oli tarkoitus vahvistaa yliopistojen ja elinkeinoelämän verkottumista ja yliopistojen kykyä laajentaa tulopohjaansa. Näillä oli tarkoitus luoda edellytykset yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen menestyksekkäälle toiminnalle kansallisen innovaatiojärjestelmän perustana. Aiempaa vahvemmin korostettiin myös alueellisen vaikuttavuuden roolia osana yliopistojen yhteiskunnallista palvelutehtävää, erityisesti yritys- ja työelämäyhteistyötä ja tutkimustulosten kaupallista hyödynnettävyyttä. Kehittämissuunnitelman linjauksen mukaisesti säädettiin 2006 laki oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin (369/2006), jonka oli tarkoitus vauhdittaa yhteiskunnallisen palvelutehtävän eli korkeakoulujen kolmannen tehtävän toteuttamista tutkimustulosten immateriaalioikeuksien hallintaa uudistamalla.¹⁸⁷ Erityistä huomiota kiinnitettiin toimintojen rakenteisiin eli mm. korkeakoulujen määrään ja kokoon sekä rahoitukseen. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen edellytyksiä toimia kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla oli tarkoitus parantaa mm. alentamalla tutkintojen työmäärää vastaamaan kansainvälisiä lukemia ja jakamalla tutkinto alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon Bolognan prosessin mukaisesti.¹⁸⁸

Vuosien 2007–2012 kehittämissuunnitelma konkretisoi Vanhasen II hallituksen ohjelman koulutus- ja tiedepolitiikan.¹⁸⁹ Painopisteiksi mainitaan erityisesti yhdenvertaiset koulutusmahdollisuudet, vastaaminen osaavan työvoiman tarpeeseen ja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kehittäminen. Taustalla vaikuttivat globalisaatio, teollisuustuotannon siirtyminen kehittyviin talouksiin ja tuotannon paikka- ja aikasidonnaisuuden väheneminen. Näiden haasteiden mutta samalla uusien liiketoimintamahdollisuuksien vuoksi linjattiin korkeakoulujen tehtäväksi osaltaan tukea yhteiskunnan ja elinkeinoelämän valmistautumista globaaliin tietotalouteen tuottamalla

¹⁸⁶ Kehittämissuunnitelma, 1995–2000, s. 6-9

¹⁸⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin sekä laiksi oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetun lain muuttamisesta (259/2004), s. 17–20

¹⁸⁸ Kehittämissuunnitelma 1999–2004, s. 36, 39–40, 42 ja Kehittämissuunnitelma 2003–2008, s. 43–44, 46–49

¹⁸⁹ Kehittämissuunnitelma 2007–2012, s. 5

sen kannalta relevanttia tietoa ja koulutettua työvoimaa.¹⁹⁰ Tuottavuuden kasvattamisella oli tarkoitus parantaa kilpailukykyä, minkä katsottiin yhtäältä edellyttävän nuorilta sellaista kouluttautumista, joka vastaisi työvoiman tarpeisiin. Toisaalta nuorilla tunnustettiin olevan oikeus hakeutua sellaiseen koulutukseen, joka tukisi ”henkilökohtaista kasvua ja omatahtista kehittymistä”.¹⁹¹

Suomen menestys rakennettiin retorisesti osaamisen, sivistyksen ja innovatiivisuuden varaan. Tarkoitus oli saavuttaa maailman huippu osaamisen ja koulutuksen saralla. Korkean laadun katsottiin edellyttävän tiukempaa laadunvarmistusta, mutta samalla laajempaa taloudellista ja hallinnollista autonomiaa. Kansantalouden ”innovaatiokapasiteettia [aiottiin vahvistaa] strategisilla osaamispäinostuksilla”, jotta voitaisiin luoda ”strategisten huippuosaamisen keskittymiä.”¹⁹²

Kautta kehittämissuunnitelman on luettavissa, kuinka yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen vastuuta reagoida yhteiskunnan muuttuviin vaatimuksiin on kasvatettu vastapainona lisääntyneeseen toiminnalliseen vapauteen. Yliopistoilta edellytetään suunnitelmassa lukuisia asioita: profiloitumista, yhteistyötä, kilpailua, fuusioita, työnjakoa, tuloksellisuutta, tehokkuutta, yrittäjyyskasvatusta, ammattimaista johtajuutta, innovaatioita, tarkoituksenmukaisuutta, itsenäistä laadunvarmistusta, ketteryyttä, suurempaa yksikkökokoa, koulutusvientä, kilpailukykyä, kansainvälisyyttä, tutkimuksen ja koulutuksen laatua ja peräti kansainvälistä huippulaatua.¹⁹³

3.3 Hallitusohjelmien ja korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmien mukainen yliopistopolitiikan linja

3.3.1 Ideologioiden ja markkinamekanismin yhteys selittää tiede- ja koulutuspolitiikan murrosta

Yllä korkeakoulupolitiikan asteittainen muutoksen alkamisajankohta on paikannettu 1980-luvun jälkipuoliskolle. Sen sijaan tai ohella muutoksen alkamisajankohta voitaisiin ajoittaa myös toisen

¹⁹⁰ Kehittämissuunnitelma 2007–2012, s. 10, 24

¹⁹¹ Kehittämissuunnitelma 2007–2012, s. 13

¹⁹² Kehittämissuunnitelma 2007–2012, s. 18–19

¹⁹³ Kehittämissuunnitelma 2007–2012, s. 25, 28, 33–34, 37–40, 43, 49, 55–56. Uusimmasta kansainvälisestä vertailusta ks.: Williams, Jonathan: Collaboration, Alliance, and Merger Among Higher Education Institutions. OECD Education Working Papers, no. 160, OECD Publishing, Paris 2017. Fuusioilla saavutettavasta ”kriittisestä massasta” ks. raportista erityisesti s. 87, 104–106 ja 114. Kriittisesti kriittisestä massasta Kivinen, Osmo & Rinne, Risto: Tieteen kehto vai leipäpuu. Näköaloja korkeakoulupolitiikkaan, s. 54–59. WSOY, Juva 1994

maailmansodan jälkeiseen aikaan.¹⁹⁴ Silloin alkoi vakiintua paradigma koulutuksen ja tutkimuksen yhteydestä talouskasvuun.¹⁹⁵ Jälleenrakennus, taloudellisen kasvun tavoittelu ja varsinkin Pohjoismaissa hyvinvointivaltion pystyttäminen kannustivat valtioita 1950–1980-luvuilla panostamaan koulutukseen ja tutkimukseen ja aktivoitumaan koulutus- ja tiedepolitiikan saralla.¹⁹⁶ Yliopistojen tuotosten selkeää yhteyttä kansalliseen ja erityisesti yritysten kilpailukykyyn ei kuitenkaan ollut vielä muotoiltu yliopistopolitiikan ensisijaiseksi ohjenuoraksi. Myöskään koulutusta ja tutkimusta koskevien linjausten niukkuus hallitusohjelmissa ei tue ajatusta, että valtiovallalla olisi ollut suuria koulutus- ja tiedepoliittisia päämääriä ainakaan yliopistoihin liittyen. Vasta talouksien avautuessa, kilpailun kiristyessä ja tietotalouden murroksen alkaessa 1980-luvulla ovat valtiot alkaneet etsiä aiempaa kuumeisemmin uusia tapoja menestyä juuri yliopistoista.¹⁹⁷

Myös ideologisesta näkökulmasta 1980-luku voisi paikantua yliopistopolitiikan murrosvaiheeksi: silloin voimistuneen uusliberalismin, new public managementin ja managerialismin hengessä myös tiedepolitiikkaa on alettu tarkastella tehokkuuden näkökulmasta. Tiedepolitiikasta on tullut talouspolitiikan osa,¹⁹⁸ sillä tietoperustaisessa taloudessa juuri tiedon lisääminen ja sen hyödyntäminen ovat keskeisiä kilpailutekijöitä.¹⁹⁹ Näin on asetettu uusia vaatimuksia tutkimukselle ja koulutukselle. Ei ole enää olemassa teknologia-, innovaatio- ja talouspolitiikasta vapaata koulutus-, tiede-, tutkimus-, korkeakoulu-, yliopisto- tai sivistyspolitiikkaa.²⁰⁰ Näiden kokonaisuutta kutsutaan tässä yhteydessä tietopolitiikaksi. Tietopolitiikka pyrkii luomaan taloudellisessa mielessä käyttökelpoista tietoa ja tiedon hyödyntämisessä harjaantuneita osaajia eli luomaan uusia

¹⁹⁴ Suomen osalta Vuorinen 1979, s. 9–10

¹⁹⁵ Kallo, s. 21

¹⁹⁶ OKM 2010:14, s. 14–15

¹⁹⁷ Ks. Suomen osalta hallitusohjelmia käsittelevä jakso ja kansainvälisesti vertaillen OKM 2010:14, s. 21–25

¹⁹⁸ ”Itseisarvoista tiedepolitiikkaa ei kansainvälisessä ja eurooppalaisessa politiikassa ole enää ollut vuosikymmeniin.” Pikemminkin tiedepolitiikka mielletään tiede- ja teknologiapolitiikan osaksi, ja sen tavoitteet asetetaan ennen kaikkea talouskasvun ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisen näkökulmasta. OKM 2010:14, s. 11

¹⁹⁹ ”Kun otetaan huomioon -- kiireellinen tarve saada talous elvytettyä ja voimakkaaseen, kestäväan kasvuun, tutkimus ja innovaatiot ovat yhä ratkaisevan tärkeitä sen kannalta, kuinka Suomi menestyy tulevaisuudessa taloudellisesti ja laajemmassa yhteiskunnallisessa kehityksessään.” Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Kokonaisarviointi ja suositukset (epävirallinen suomennos), s. 6. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2017. Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö 2017. ”Tiedepolitiikka kytetäänkin aikaisempaa tiiviimmin kansalliseen taloudelliseen menestykseen ja sen edellytysten luomiseen.” OKM 2010:14, s. 4 sekä samaisessa julkaisussa ”Taloudellinen ja yhteiskunnallinen kasvu nojaa nimenomaan tietoon sen eri muodoissa, tiedon tuotantoon, hankintaan ja käyttöön.” KOM(2000) 6 Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kohti eurooppalaista tutkimusalueita, s. 5

²⁰⁰ ”Itseisarvoista tiedepolitiikkaa ei kansainvälisessä ja eurooppalaisessa politiikassa ole enää ollut vuosikymmeniin.” OKM 2010:14, s. 11. ”Laman aikana [1990-luvulla] -- keskeisenä poliittisena tavoitteena oli luoda kansallinen innovaatiojärjestelmä, jossa yliopistot kytketään osaksi teollisten innovaatioiden tuottamista. Suomesta haluttiin tehdä eturivin tietoyhteiskunta.” Vantaja 2010, s. 105. ”Laaditaan uusi kansallinen tutkimus- ja innovaatiopolitiikan visio, jota yhteiskunnan ja talouden tarpeet ohjaavat.” TEM 25/2017, s. 20

tuotannon tekijöitä. Tietopolitiikka määrittelee myös tutkimusperustaisen tiedon arvoa saattamalla sen markkinamekanismin osaksi.²⁰¹ Uuden julkisjohtamisen yllä kuvaillun politiikan vauhdittamat muutokset ovat kansainvälisesti vertaillen näkyneet vahvasti yliopistojen ja muiden korkeakoulujen ohjaus-, rahoitus- ja johtamisjärjestelmissä, julkisen ja yksityisen rahoituksen jakoperusteissa sekä korkeakoulu- ja tutkintorakenteissa.²⁰²

Toinen tekijä, jolla on talouden ohella pyritty selittämään lainsäätäjien lisääntyntä kiinnostusta tutkimusta kohtaan, on globaalien ongelmien, kuten ympäristötuhoon ja ilmastomuutoksen, nouseminen yhteiskunnallisen keskustelun kohteiksi.²⁰³ Tämäkin tendenssi ilmentää laajempaa aatteellisen ilmapiiirin muutosta, jossa tiede ei ole itseisarvoista, vaan tieteen tekijöillä mielletään olevan vastuu ja velvollisuus ratkaista yhteisiä, yhteiskuntaan laajemminkin liittyviä, kysymyksiä.²⁰⁴ Tuloksena on paitsi tutkimukseen ja koulutukseen panostamiseen tähtääviä aloitteita,²⁰⁵ myös soveltavan tutkimuksen etenemistä perustutkimuksen kustannuksella.²⁰⁶ Siksi tieteen tekijöiden toivotaan yhä useammin tuottavan välittömästi hyödynnettäviä tutkimustulosten sovelluksia.

Gloaalien ongelmien ajankohtaistuminen ei kuitenkaan ole ainakaan vielä muuttanut politiikan talouspainotusta, minkä vuoksi myös yliopistojen toiminnassa korostetaan edelleen kansantaloudellisia argumentteja. Taloudellisesta näkökulmasta tavoiteltuja ovat osaamisperustaiset, kaupallisesti hyödynnettävissä olevat kilpailuedut eli innovaatiot.²⁰⁷ Kun tieteen tarkoitus on näin määritelty ja innovaatioiden merkitystä yritysten ja kansantalouksien kilpailukyvyille korostetaan, on tiedepolitiikasta tullut osa kansallista ja globaalia innovaatio- ja kilpailukyky politiikkaa.²⁰⁸

²⁰¹ Kauppinen, Ilkka: Akateeminen kapitalismi aineettoman omaisuuden haltuunottamisena, s. 19–20. Tiedepolitiikka 35 (2010): 2

²⁰² Esimerkiksi Bolognan prosessi on yhdenmukaistanut tutkintojärjestelmiä. Tavoitteena oli korkeakoulutuksen tehostaminen ja Euroopan maiden korkeakoulujärjestelmän kansainvälisen vertailtavuuden ja houkuttelevuuden parantaminen. Houkuttelevuudella tarkoitetaan paitsi yleistä arvostusta, myös rahallista hyötyä, jota voidaan saada esimerkiksi maksullisista tutkinto-ohjelmista. “[Yritys]yhteistyön avulla pyritään paitsi tutkimuksen myös koulutuksen suurempaan kaupallistettavuuteen ja houkuttelevien – maksullisten – maisteriohjelmien luomiseen.” OKM 2010:14, s. 40

²⁰³ OKM 2010:14, s. 26–32

²⁰⁴ OKM 2010:14, s. 21–22

²⁰⁵ KOM(2002) 499, s. 9–12

²⁰⁶ Niiniluoto et al.: OKM 2015:13, s. 105–110

²⁰⁷ Niiniluoto et al.: OKM 2015:13, s. 231. Eurooppalaisista innovaatiolinjauksista ks. esimerkkinä: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Tietämyksestä käytännön toimiin: laajapohjainen innovaatiostrategia EU:lle. Bryssel 13.9.2006. KOM(2006) 502 lopullinen

²⁰⁸ OKM 2010:14, s. 3–4, 23–25

Samoin kuin hallitusohjelmissa myös kehittämissuunnitelmissa koulutuksen ja tutkimuksen tavoitteet ovat kahtalaisia ja osin ristiriitaisia. Yhtäältä niitä jäsennetään esimerkiksi tehokkuuden, tuottavuuden, tuloksellisuuden, markkinaohjautuvuuden, kysynnän ja tarjonnan, innovaatioiden ja kilpailukyvyn kautta. Toisaalta ilmoitetaan tavoiteltavan luovuutta, sivistystä, tasa-arvoisia kouluttautumismahdollisuuksia ja mahdollisuutta valita opintopolku vapaasti oman kiinnostuksen kohteiden perusteella. Huippuuden tavoittelun rinnalla kulkee siis ainakin retoriikan tasolla edelleen koko kansan hyvinvoinnin edistämisen tavoite, sivistykseen panostaminen ja korkeakoulutetun väestön lisääminen.²⁰⁹ Jälkimmäisiä tavoitteita ei kuitenkaan sivumääräisesti käsitellä yhtä paljon eikä niitä konkretisoida likipitäänkään samalla tavalla kuin edellisiä. Yhteistä näille tavoitteille on se, että ne kansallisissa linjauksissa sekoittuvat ja niillä niihin panostamalla ilmoitetaan varmistettavan Suomen ja suomalaisten menestys.²¹⁰

3.3.2 Suomen yliopistopolitiikan vaiheet 1900- ja 2000-luvuilla

Kun tarkastelee kehittämissuunnitelmia vuodesta 1966 vuoteen 2012, voidaan erottaa koulutuksen varovaisen suunnittelun kausi 1960-luvulta 1980-luvulle ja markkinaohjautuvuuden kausi, joka alkoi 1980-luvun loppupuolella. Muutos ei ole suoraviivaista, vaan aaltoliikettä tapahtuu jatkuvasti sivistystä ja taloudellista hyötyä korostavien painotusten välillä. Yleinen suunta on kuitenkin selvä. Kehittämissuunnitelmat olivat 1960-luvulta 1980-luvulle ja osin sen jälkeenkin eräässä mielessä hallitusohjelmia edellä: OPM:n virkamiehet linjasivat yliopistojen osalta harjoitettua politiikkaa osallistumalla kehittämissuunnitelmien valmisteluun. Hallituksen aktivoituessa koulutus- ja tiedepolitiikan saralla Suomen joutuessa tietoyhteiskunnan ja globalisaation tyrskyihin ovat myös kehittämissuunnitelmat menettäneet merkitystään ja muuttuneet enenevässä määrin kulloisenkin hallituskokoonpanon koulutus- ja tiedepoliittisen linjan täsmentäjiksi. Niiden itsenäinen rooli on vähentynyt siinä määrin, ettei Juha Sipilän hallitus (2015-) enää vahvistanut uutta kehittämissuunnitelmaa.²¹¹

Tarkemmin jaoteltuna maamme yliopistopolitiikassa voidaan erottaa viisi vaihetta, joista viimeiset kolme lomittuvat toisiinsa:

²⁰⁹ Kehittämissuunnitelma 2007–2012, s. 22–24

²¹⁰ Ks. esim. Kehittämissuunnitelma 2007–2012, s. 18, 22–23

²¹¹ Hanhijoki, Ilpo; Honkasalo, Riku; Nyssölä, Kari; Savioja, Hannele; Taipale-Lehto, Ulla; Vepsäläinen, Jukka & Anttila, Jarkko: Ennakoinnin koontikatsaus. Osaamis- ja koulutustarpeiden ennakointituloksia, s. 48. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2016:8

1. Yliopistot korkeimman hengenviljelyksen ja kansallisen kulttuurisen ja poliittisen identiteetin rakentamisen näyttämönä 1800-luvun lopulta 1950-luvulle. Maltillisen tavoitteenasettelun kausi.
2. Kansakunnan koulutustason nostaminen ja korkeakoululaitoksen demokratisoiminen demografisesti ja alueellisesti 1950-luvulta 1970-luvulle. Suunnitelmayhteiskunnan kausi.
3. Yliopistojen tehtävien monipuolistaminen globalisoituvassa tietoyhteiskunnassa: YO:t palvelemaan valtion kilpailukykyä korkeakoulutetuin ja kaupallisesti hyödynnettävin keksinnöin 1980-luvulta alkaen. Markkinaliberalismin kausi.
4. Ketterät ja tehokkaat yliopistot johtamis- ja ohjausjärjestelmän muutoksen avulla: yritysmaisuuden kautta yliopistoista tuloksellisempia ja hyödyllisempiä kansantaloudellisessa mielessä 1990-luvulta alkaen. Hyödyn kausi.
5. Taloudellis-hallinnollinen autonomia yhdistettynä tiukkenevaan tulohajautukseen ohjaa yliopistot palvelemaan uusia asiakkaitaan eli yritys-elämää 2000-luvulta alkaen. Yliopistot valjastetaan välineiksi rakentaa uutta Suomi-myyttiä maailmalla. Yritysyliopiston kausi.

Uuden yliopistolain säätämisestä lähtien 2009 ja viimeistään 2016, kun uutta koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa ei enää vanhan voimassaolon päättyessä asetettu, voitaisiin kutsua myös sopimusyliopistojen aikakaudeksi. Uuden yliopistolain 48 §:n mukaan yliopistot solmivat joka määrävuosiksi eli käytännön mukaan neljäksi vuodeksi kerrallaan sopimukset OKM:n kanssa. Näissä sopimuksissa sovitaan paitsi resursseista, myös määrällisistä ja sisällöllisistä tavoitteista. Siinä mielessä sopimuksista on tullut yliopistojen vastuun toteuttamisen instrumentteja.

Kirjallisuudessa yllä selostetun liike-elämästä tutumman käsitteistön (visio, missio, strategia, profiloituminen etc.) hyödyntämistä koulutus- ja tiedepolitiikan saralla on kuvailtu managerialismin, uusliberalismin ja koulutuksen tavaramuotoistamisen (commodification of education) käsitteiden kautta.²¹² Koulutus- ja tiedepolitiikalla on harjoitetussa politiikassa kuitenkin edelleen myös kansallisen identiteetin, sosiaalistamisen ja kansakunnan tarinan rakentamisen tavoite. Hallitusohjelmista päätellen vuosisadan ensimmäisellä puoliskolla koulutuspolitiikalla pyrittiin rakentamaan tätä tarinaa suomalaiskansallisen kulttuurin pönkittämisen kautta. Uudessa, vakiintuneiden ideologioiden ja maailmanjärjestyksen jälkeisessä globalisoituvassa maailmassa toteutuu suomalaisen tarinan rakentaminen uudella lailla kilpailussa menestymisen kautta.

²¹² Ks. esim. Rinne et al., s. 13, 18

Kilpailun tulo myös julkiselle sektorille on edistänyt mittaamisen kulttuurin syntymistä ja siten panosten (raha, henkilötyövuodet) ja tuotosten, etupäässä suoritteiden (mm. julkaisut, tutkinnot) ja laadun (julkaisujen julkaisufoorumi ja viittausmäärät) entistä tarkempaa mittaamista ja tiedon hyödyntämistä johtamisen välineenä. Keskeisiä mittareita ovat erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa menestyminen, kaupallisesti hyödynnettävissä olevan tiedon (erityisesti patenttien) ja osaamisen tuottaminen bruttokansantuotteen kasvattamiseksi. Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan saralla tämä tarkoittaa innovaatioiden tuottamista, huippuyksiköiden perustamista ja yrittäjyyden edistämistä opiskelijoiden ja tutkijoiden parissa. Hanke Aalto-yliopiston perustamiseksi ensin innovaatio- ja sittemmin huippuyliopisto-projektina ja muidenkin yliopistojen kirittäminen kansainvälisen huippuuden tavoitteluun lukukausimaksujen, ranking-sijojen ja profiloitumisen avulla oli eräs tämän korkeakoulu- ja tiedepoliittisen virtauksen konkreettisimpia ilmentymiä.

Vanhojen käsitteiden, kuten kansallisen kulttuurin käsitteen, rinnalle nousseet uudet käsitteet, kuten tehokkuus, tuottavuus ja innovaatiokyky, kertovat yliopistoihin kohdistetuista uusista ja voimistuneista odotuksista. Yliopistoille on asetettu tehtäväksi edistää kansantalouden kilpailukykyä jälkiteollisessa, osaamiseen perustuvassa globaalissa tietoyhteiskunnassa. Yliopistojen odotetaan reagoivan yhteiskunnan ja niihin kohdistuvien odotusten muutokseen nopeasti perustehtäviensä(kin) eli tutkimuksen ja koulutuksen osalta. Tämän on katsottu edellyttävän yliopistoilta uudenlaisia toimintamalleja, joita on haettu ensisijaisesti yrityselämästä.

Yrityssektori ei vastaa koko bruttokansantuotteen kerryttämisestä, vaan merkittävä osa työntekijöistä ja arvonlisäyksestä tuotetaan edelleen julkisella tai kolmannella sektorilla. Silti yritysmäinen toiminta nähdään julkisella ja kolmannella sektorilla esikuvana, jonka mukaan myös julkisen sektorin pitäisi toimia ollakseen tehokas, tuottava ja vaikuttava.²¹³ Jo 1980-luvulta saakka harjoitettu valtion toimintojen yksityistämispolitiikka ja markkinatalouden toimintatapojen omaksuminen myös julkishallinnon toiminnassa on yritysmäisen toiminnan ja ajattelun ilmentymä. Esimerkkejä ovat esimerkiksi sosiaaliturvan vastikkeellisuus ja julkisten toimintojen liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja yksityistäminen.²¹⁴ Yliopiston sisäisessä johtamisjärjestelmässä yritysmäi-

²¹³ Koikkalainen 2017, s. 36–37

²¹⁴ Koikkalainen 2017, s. 34 ja Yliaska 2017, s. 57, 62

nen johtaminen on asetettu tavoitteeksi muun muassa tehokkuuden (ja siihen liittyen yliopistojen vastuuttamisen) lisäämiseksi, ja jotta yliopisto voisi helpommin toimia yhteistyössä yritysten kanssa.²¹⁵

Kansantalouden kilpailukykyä on jo useamman vuosikymmenen ajan pyritty lisäämään nimenomaan edistämällä yritysten kilpailukykyä. Siirtyminen tietointensiiviseen talouteen on tarkoittanut uusien keksintöjen ja innovaatioiden eli osaamisperustaisten, kaupallisesti hyödynnettävissä olevien kilpailuetujen merkityksen kasvua. Talouden ja yhteiskunnan muutos on nopeutunut, eikä tulevaisuus ole enää kovin helposti ennakoitavissa. Jotta yliopistot voisivat tietää, mitä osaamista niin työvoiman kuin kaupallisesti hyödynnettävissä olevien keksintöjen osalta yritykset kulloinkin tarvitsevat, on niiden katsottu olevan suotavaa toimia mahdollisimman läheisessä yhteistyössä yritysten kanssa.²¹⁶ Menetelmiä ovat muun muassa yrityskiihdyttämöt ja -puistot, yliopistojen pääomittaminen, lahjoitusprofessorit, tutkimusyhteistyö ja tutkimustulosten myyminen yrityksille esimerkiksi immateriaalioikeuksien lisensointisopimuksilla sekä yrityselämän edustajien tulo yliopistojen hallituksiin. Varsinkin viimeisimmällä on pyritty toteuttamaan yliopistoille asetettua vastuuta palvella elinkeinoelämää ja kuunnella sen tarpeita. Yleisemmin vastuuttamistrendi on näkynyt soveltavan tutkimuksen painottumisena perustutkimuksen kustannuksella.²¹⁷

Kehitys kohti talous(kasvu)orientoitunutta korkeakoulupolitiikkaa ei kuitenkaan ole yhtenäinen, vaan niin kehittämissuunnitelmissa kuin hallitusohjelmissa nousevat tavan takaa esille myös yliopistoihin perinteisesti liittyvät arvot, kuten sivistys ja koulutuksen itseisarvo. Samaan aikaan opintojen keskeyttämisen vähentäminen, tehokkuuden lisääminen ja koulutuksen nopea uudelleensuuntaaminen, milloin yhteiskunnan tarpeet sitä edellyttävät, on muotoiltu yhä tärkeämmiksi tavoitteiksi.²¹⁸ Tämän tarkastelun pohjalta voidaan siirtyä selvittämään yliopistolainsäädännön konkreettisia muutoksia, jotka tasoittivat tietä kohti vuoden 2009 yliopistolakia.

²¹⁵ KOM(2006) 208 lopullinen, s. 6, 8, 12

²¹⁶ Niiniluoto et al.: OKM 2015:13, s. 235–236

²¹⁷ Niiniluoto et al.: OKM 2015:13, s. 105–110

²¹⁸ Kehittämissuunnitelma 1985–1986, s. 23–25

4 Yliopistolain uudistukset politiikan ja toimintaympäristön muutosten vaikutuskentässä

4.1 Vuoden 1997 laki: siemenet kylvetään

Kahdessa edellisessä luvussa on kuvattu suomalaisen yliopistopolitiikan pitkä linja sellaisena, kuin se ilmenee hallitusohjelmista ja kehittämissuunnitelmista eli erilaisista ohjelmallisista julistuksista ja vastaavista suunnitteluasiakirjoista. Usein tällaiset julistukset jäävät vaille käytännön merkitystä, mutta onko näin asian laita myös yliopistopolitiikassa? Miten maassamme toteutetut yliopistolain muutokset suhteutuvat yllä kuvattuun politiikkaan? Entä miten vuoden 2009 yliopistolaki asettuu 1990-luvulta alkaneisiin yliopistolain muutoksiin? Kolmas apututkimuskysymys on, miten yliopistopolitiikan linja aatteelliset ja materiaaliset olosuhteet ja näiden muutokset näkyvät yliopistolainsäädännössä 1997–2009 ja erityisesti uusimmassa, vuoden 2009 yliopistolaissa. Kysymykseen vastaamiseksi lakihankkeiden taustoihin ja vertaillaan niiden yhtäläisyyksiä ja eroja. Viimeisessä luvussa esitetään vastaus tutkimuskysymykseen eli siihen, miksi uusi yliopistolaki säädettiin.

Yliopistolainsäädännön muutosten tarkastelu on luontevaa aloittaa vuodesta 1997, jolloin säädettiin ensimmäinen kaikkia yliopistoja koskenut yhteinen yliopistolaki.²¹⁹ Sen keskeiseksi tavoitteeksi ilmoitettiin hallituksen esityksessä (263/1996) lisätä yliopistojen mahdollisuuksia päättää sisäisestä hallinnostaan.²²⁰ Päämäärä kuulostaa enteelliseltä ajatellen 2000-luvulla seuranneita lakimuutoksia ja eritoten vuoden 2009 kokonaisuudistusta, jonka päätavoitteeksi lainsäätäjä ilmoitti juuri itsehallinnon lisäämisen,²²¹ joskin 1990-luvun uudistusta huomattavasti laajemmassa merkityksessä.

Vuoden 1997 yliopistolaki kumosi useita lakeja ja asetuksia, joilla oli yksityiskohtaisesti säännelty jokaisen yliopistojen hallinnon järjestämisestä erikseen. Yliopistot saivat vapaammin määritellä

²¹⁹ Toinen tulevaa muutosten vyöryä ennakoiva hanke oli Helsingin yliopistoa koskevan lain uudistaminen vuonna 1991. Myös tämä lakihanke herätti yliopistoyhteisössä vastarintaa, ks. Uusitalo, Paavo & Lipponen, Jukka (toim.): Yliopisto ja valtiovalta. Yliopistolaki ja sen perustelut. Helsingin yliopiston oikeussosiologian julkaisuja No 9. Gaudeamus Kirja, Helsinki 1995

²²⁰ HE 263/1996, s. 12

²²¹ HE 7/2009, s. 31–33

toimintarakennettaan ja johtamisjärjestelmäänsä; esimerkiksi päättää jakautumisesta tiedekuntiin. Yliopiston hallitukseen tuli mahdolliseksi valita enintään kolmannes yliopistoyhteisön ulkopuolisia henkilöitä, joskaan velvollisuutta tähän ei ollut. Yliopistoille säädettiin myös velvollisuus (vuoden 1997 yliopistolain 4 §) pyrkiä keskinäiseen yhteistyöhön, jotta niiden välillä vallitsisi tarkoituksenmukainen työnjako.²²² Kehittämissuunnitelmissa viljelty ajatus yliopistojen profiloitumisesta vahvuusalueilleen sai näin jalansijan laissa.

Erillislakien ja niiden yksityiskohtaisten säännösten katsottiin rajoittavan yliopistojen mahdollisuuksia kehittää hallintoaan ja toimintaansa joustavammaksi. Johtamisjärjestelmien muutos alkoi näin ollen pienestä. Päätöksenteon autonomian tarkoituksiksi ilmoitettiin palvella tutkimusta ja opetusta, kun jokaisen yliopiston omalaatuisuus voitaisiin huomioida.²²³ Ainakin retoriikan tasolla yliopistohallinnon kehittämisen päätarkoituksena oli siis vielä 1990-luvulla palvella yliopiston perustehtävien toteuttamista yliopistojen omista lähtökohdista.

Yliopistojen ja muiden yhteiskunnan toimijoiden välistä yhteistyötä nähtiin vaikeuttaneen yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten niukka edustus yliopistohallinnossa ja varsinkin se, ettei heitä ollut hallituksessa. Vuorovaikutuksen lisäämiseksi yliopistoille annettiin oikeus valita korkeintaan kolmannes hallituksen jäsenistä yliopistoyhteisön ulkopuolisten joukosta.²²⁴ Vielä 1996 lakiesityksessä yliopiston autonomiaa alleviivattiin ja siihen nähtiin kuuluvan ulkopuolisesta edustuksesta ja sen määrästä päättäminen.²²⁵ Vuoden 1997 lain taustalla ei voi havaita kaikkia niistä hallinnon toiminnan managerialistisista taustaoletuksista, jotka tulivat suoremmin artikuloiduiksi 2000-luvun lainmuutosten yhteydessä. Esitys tasapainoilee yliopistojen perinteisesti ymmärretyn autonomian ja managerialistisen ja markkinaliberaalin innovaatioyliopistoajattelun välillä.

Yliopistolain muuttaminen ei kuitenkin jäänyt vuoden 1997 lakiin, joka tuli voimaan syksyllä 1998. Korkeakoulutus ja tutkimus pysyivät edelleen maan hallituksen mielenkiinnon kohteena erityisesti kilpailukyky politiikan ja työvoiman tietoyhteiskuntataitojen näkökulmasta, kuten kuvattu hallitusohjelmia ja kehittämissuunnitelmia käsittelevässä jaksossa. Myös yliopistojen ylin

²²² Narikka & Nurmi, s. 18–20

²²³ HE 263/1996, s. 11

²²⁴ HE 263/1996, s. 11–13

²²⁵ ”Jotta yliopiston itsehallinto tältäkin osin korostuisi, kukin yliopisto itse päättäisi, tuleeko hallintoelimiin ulkopuolisia jäseniä vai ei ja kuinka monta sekä keitä ovat.” HE 263/1996, s. 13

johto oli sitä mieltä, ettei laki mennyt tarpeeksi pitkälle, vaikka se lisäisikin yliopistojen hallinnollista autonomiaa.²²⁶

Keskustelulle lain muuttamisesta pian edellisen lain säätämisen jälkeen antoi vauhtia Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston työryhmäraportti²²⁷, joka julkaistiin 2002. Raportissa vaadittiin yliopistoille laajempaa taloudellista autonomiaa ensisijaisesti irrottamalla yliopistot kansainvälisen esimerkkien mukaisesti valtio-oikeushenkilöstä. Autonomian laajentamisen tarkoituksiksi raportissa ilmoitettiin ennen kaikkea tutkimuksen ja opetuksen vapauden vahvistaminen, toiminnan muuttaminen asiakaslähtöiseksi ja yliopistojen kansainvälisen kilpailukyvyyn ja puoleensavetävyyden kehittäminen kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla. Innovaatiotoiminnan tuotoilla eli ennen muuta patenttioikeuksien lisenssituloilla ne voisivat kerryttää omaa, valtion taseesta irrallista varallisuutta, mikä mahdollistaisi markkinoille osallistumisen edellyttämän taloudellisen riskinoton. Näistä syistä ja erityisesti yliopistojen tehtävien lisääntymisestä johtuen rehtorit vaativat parempia edellytyksiä ammattimaisen johtamisen toteuttamiseen. Tällä tarkoitettiin ennen kaikkea taloudellis-hallinnollisen johdon erottamista akateemisesta henkilöstöstä ja opiskelijoista.²²⁸

Parhaiden kykyjen houkuttelemiseksi ja säilyttämiseksi vaadittiin mahdollisuutta joustavampaan palkkapolitiikkaan, sillä valtion tilivirastoina yliopistojen työnantajavaltuuksia käytti valtion työmarkkinalaitos.²²⁹ Voidaan arvioida, että muualla valtionhallinnossa jo aikaisemmin toteutettu palkkausjärjestelmä²³⁰ sai lisätukea ja osittaisen justifikaation rehtorien neuvoston myönteisestä kannasta; yliopistoissa se tuli käyttöön 2006.²³¹

Rehtoreiden väitteistä huolimatta yliopistojen tehtävät eivät olleet lisääntyneet lain tasolla. Odotukset yliopistoa kohtaan olivat kuitenkin kasvaneet ja moninaistuneet ennen muuta ulkoisten sidosryhmien piirissä, mikä ilmeni yliopistojen tehtävien diskursiivisensa uudelleenmäärittelynä.

²²⁶ Sipilä, s. 156–157

²²⁷ Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto: Yliopistojen taloudellinen autonomia. Työryhmäraportti. Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston julkaisu 3/2002. Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto, Helsinki 2002

²²⁸ Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto 2002, s. 3-4. Eräänä syynä yliopistojen taloushallinnon ja raportoinnin kehittämiseen oli 1970-luvulta lähtien voimakkaasti lisääntynyt projekti- ja hankerahoitus. Pääosa siitä on kilpailtua tutkimusrahoitusta, jonka myöntäjät usein vaativat, että hankkeeseen käytetyt työtunnit ja muut siihen käytetyt resurssit raportoidaan tarkasti.

²²⁹ HE 7/2009, s. 41

²³⁰ Uutta palkkausjärjestelmää ja sen vaikutuksia yliopistoihin tarkastelee kriittisesti myös Patomäki. Vastakkaista kantaa edustaa silloinen Professoriliiton puheenjohtaja, Tapani Pakkanen artikkelissa Pakkanen, Tapani: Neljä vuotta palkkausjärjestelmää. *Acatiimi* 11 (2009): 9

²³¹ Uudesta palkkausjärjestelmästä käydystä keskustelusta ks. Patomäki

Kvartaalitalouteen siirtyminen ja yritysten välisen kilpailun kiristyminen globalisaation ja taloudellisen sääntelyn purkamisen myötä voi osin selittää sitä, että yrityselämässä vaadittiin yliopistoilta paremmin tietotalouden haasteisiin koulutettuja osaajia ja tuotekehityksessä yhä konkreettisempia tuloksia yhä nopeammin.²³² Talouden syklit ja kuluttajien preferenssien muutokset ovat nopeutuneet ja muuttuneet ennakoimattommiksi. Saavutettu kilpailuetu menetetään, ellei sitä uudisteta koko ajan. Myös kansainvälisesti oli 1990-luvun loppua kohden voimistunut keskustelu yliopistojen kolmannesta tehtävästä eli velvollisuudesta palvella ympäröivää yhteiskuntaa ja toimia vuorovaikutuksessa sen kanssa erityisesti taloudellisten hyötyjen tuottamiseksi.²³³ Samaan viittaa myös rehtoreiden ajatus “innovaatiojärjestelmän vaatimasta dynaamisesta toiminnasta”²³⁴

Voidakseen perustaa kannattavia hankkeita liike-elämän toimijoiden kanssa, oli yliopistolla oltava laaja taloudellinen itsehallinto, kyky hyödyntää erilaisia oikeushenkilö- ja rahoitusmuotoja ja tehdä päätöksiä nopeasti ja liikesalaisuudet säilyttäen. Tämä edellytti yrityselämän perinteisten johtamismallien noudattamisesta yliopistoissa, joissa johtajilla on laajemmat toimivaltuudet eikä useita samantasoisia ja keskenään kilpailevia päätöksentekuelimiä ole. Rehtori-hallitus-kansleri-vaalikollegio-akseli oli monella tapaa juuri tällainen checks and balances -hallintomalli, jossa hallintoelimet olivat osittain samalla tasolla. Ei välttämättä ollut aina selvää, millä elimellä oli viimeinen sana kustakin asiasta. Tämän vuoksi rehtorit katsoivat, että oli erotettava toisistaan operatiivisempi tieteellis-opetuksellinen ja strategisempi taloudellis-hallinnollinen päätöksenteko ja keskitettävä jälkimmäinen rehtorille ja hallitukselle. Vaatimus kuvastaa ajattelua, jossa yliopiston ensisijainen tehtävä ei kilpisty tutkimukseen ja opetukseen, tai ei ainakaan mihin tahansa opetukseen ja tutkimukseen. Entistä enemmän jalansijaan yliopistojen itseymmärryksessä on alkanut saada käsitys, jonka mukaan tehtävät ovat taloudellisia.

4.2 Johtamisjärjestelmä ja yliopistojen vastuuttaminen muutos-hankkeiden keskiössä

Lainsäätäjä tarttui hanakasti suurimpaan osaan rehtorien ehdotuksista. Ensimmäinen merkittävä muutos vuoden 1997 lakiin toteutettiin vuoden 2004 lailla, jolla lainsäätäjä esitti (HE 10/2004)

²³² Tuotekehityssykliden nopeutumisesta ks. Suomalainen, Tanja: Changing the planning for agile and lean software development From roadmapping to continuous planning, s. 83. VTT Science Dissertations 132. Teknologian tutkimuskeskus VTT, Espoo 2016

²³³ Vögtle, Eva Maria: Higher Education Policy Convergence and the Bologna Process. A Cross-National Study, s. 46. Palgrave Macmillan, London 2014

²³⁴ Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto 2002, s. 16

yliopistojen hallituksiin valittavaksi vähintään yhtä ulkopuolista. Yliopiston johtamisen parantamiseen vedoten oli laajennettava hallituksen päätäntävaltaa suhteessa muihin yliopiston toimielimiin antamalla sille vaalikollegion sijaan tehtäväksi valita rehtori. Ehdotus herätti vielä tässä vaiheessa lausuntokierroksella paljon vastustusta,²³⁵ eikä menestynyt eduskunnassa. Yliopistoille olisi myös asetettava niin sanottu kolmas tehtävä eli velvollisuus toimia vuorovaikutuksessa ulkoisten sidosryhmien kanssa ja edistää toimintansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Hallituksen esityksessä viitattiin tältä osin vuosien 2003–2008 kehittämissuunnitelmaan, jossa yhteiskunnalliseen palvelutehtävään luettiin vuorovaikutus työelämän kanssa, aluekehitys, tutkimustoiminnan tulosten parempi hyödyntäminen, tiiviimmät elinkeinoelämäyhteydet innovaatiopalveluita ja liiketoimintaosaamista kehittämällä sekä tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen. Neljäs keskeinen muutos oli perustutkinnon jakaminen alempaan ja ylempään eli kandidaatin- ja masterintutkintoon.²³⁶

Hallituksen ulkopuolisen jäsenen pakottavuutta perusteltiin yliopistojen kolmannella tehtävällä. Ulkopuolisen edustuksen lisäämisen oli määrä vahvistaa yliopistojen yhteiskunnallista vuorovaikutusta ja yhteistyötä ympäröivän yhteiskunnan kanssa.²³⁷ Muu kuin strategisesta johtamisesta päättävä toimielin ei ollut oikea foorumi, jotta yliopiston yhteydet muuhun yhteiskuntaan saataisiin toimimaan vuorovaikutus- ja yhteistyötehtävän toteuttamiseksi. Lainsäätäjä argumentoi, että ainoastaan ulkopuolisen hallitusedustuksen kautta yliopistot voisivat kyllin ripeästi saada tietoa muuttuvan yhteiskunnan yliopistoille asettamista *vaatimuksista*.²³⁸

HE:ssä yliopistolaiksi (163/1996) oli painotettu yliopiston itsenäiseen päätäntävaltaan kuuluvan, halusiko se valita hallitukseen ulkopuolisia. Vuoden 2004 hallituksen esityksessä autonomiaan ei juuri viitata, mikä antaa osviittaa siitä, ettei lainsäätäjä katsonut yliopistohallintoa enää vastaavalla tavalla autonomian piiriin kuuluvaksi.²³⁹ Päinvastoin esityksessä valiteltiin, etteivät yliopistot ol-

²³⁵ “– Yliopiston rehtorin valinnan siirtämistä vaalikollegiolta yliopiston hallitukselle vastustettiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Valtiovarainministeriö kannatti lausunnossaan yliopistojen johtamisen voimakasta ammatti- maistamista ja ulkopuolisten jäsenten valitsemista nykyistä laajemmin yliopiston hallitukseen sekä rehtorin valinnan siirtämistä yliopiston hallitukselle.” (HE 10/2004, s. 16–17) VM:n lausunnossa näkyy ministeriön ajama valtion varojen käytön tehokas käyttö, mistä näkökulmasta VM:n pyrkimys tehostaa yliopistojen johtamista on luontevasti ymmärrettävissä.

²³⁶ HE 10/2004, s. 4 viitaten julkaisuun Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma. OPM 2004:6, s. 17, 49 ja 55

²³⁷ HE 10/2004, s. 14 ja 20

²³⁸ HE 10/2004, s. 11–14, korostus kirjoittajan

²³⁹ “Jotta yliopiston itsehallinto tältäkin osin korostuisi, kukin yliopisto itse päättäisi, tuleeko hallintoelimiin ulkopuolisia jäseniä vai ei. Yliopisto päättäisi myös mahdollisten ulkopuolisten jäsenten määrän ottaen huomioon laissa säädettävän enimmäisosuuden. Ehdotuksen mukaan yliopisto kutsuisi itse ulkopuoliset jäsenet.” HE

leet “toivotussa laajuudessa käyttäneet mahdollisuutta hyväkseen” valita hallitukseen ulkopuolisia jäseniä ja etteivät ne, jotka ulkopuolisia olivat valinneet, “olleet tätä mahdollisuutta täysimääräisesti hyödyntäneet”.²⁴⁰ Vain kahdeksan yliopistoa 20:sta oli valinnut yhden tai useampia ulkopuolisia hallituslaisia,²⁴¹ mikä tarkoitti korkeintaan kymmenes- tai viidesosan osuutta kunkin yliopiston hallituksen jäsenistä.²⁴² Esityksessä huomautettiin ulkopuolisen hallitusedustuksen olevan yliopiston harkinnassa, mikä ei ollut johtanut toivottuun lopputulokseen eli ulkopuolisten jäsenten osuuden voimakkaaseen kasvuun.²⁴³ Ainoa keino, jolla asia esityksen mukaan saataisiin varmistettua, oli säätää ulkopuolinen edustus velvoittavaksi.

Yliopistojen kolmannen tehtävän tulo lakiin oli pitkän kehityksen tulos. Korkeakoululaitoksen laajentamisella mm. Oulun (1958), Lappeenrannan (1969), Tampereen (valtiollistaminen 1974) ja Kuopion (valtiollistaminen 1984) yliopistojen²⁴⁴ myötä oli tavoiteltu ennen kaikkea koko Suomen kattavaa alueellista yhdenvertaisuutta. Korkeakoulutus miellettiin julkiseksi palveluksi, josta mahdollisimman monen oli päästävä nauttimaan, jotta väestön koulutustasoa voitaisiin nostaa ja näin lisätä yhdenvertaisuutta. Tavoitteena oli myös maan eri kolkkien taloudellisen tasa-arvon edistäminen sen kautta, että yliopistot edistäisivät lähialueidensa yritystoimintaa kouluttamalla osaajia alueellisten työvoimatarpeiden mukaan.²⁴⁵ Samoihin aikoihin markkinatalouden vapauttamisen kanssa 1980-luvulla alettiin rakentaa koko maan peittävää innovaatiojärjestelmää, jossa yliopistoilla miellettiin olevan keskeinen rooli talouskasvun ja työllisyyden edistäjinä.²⁴⁶ Yliopistojen menestymisen avaimeksi miellettiin toimiminen tiiviimmässä vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan ja erityisesti yritysten kanssa. Tämä yhdistettynä kiristyvään globaaliin kilpailuun nähtiin edellyttävän alueellisen vaikuttavuuden ja verkostoitumisen korostamista.²⁴⁷

263/1996, s. 13. Yliopistojen autonomiaan liittyvät perusratkaisut vaihtelevat maittain. Esimerkiksi Ruotsissa, jossa suurin osa yliopistoista on valtion tilivirastoja, valitsee sikäläisen korkeakoululain 2:4:n mukaan valtioneuvosto yliopiston hallitukseen puheenjohtajan ja päättää, miten yliopistoyhteisön ulkopuoliset jäsenet valitaan.

²⁴⁰ HE 10/2004, s. 4.

²⁴¹ HE 10/2004, s. 11

²⁴² Jääskinen, Niilo & Rantanen, Jorma: Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen, 154–155. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2

²⁴³ HE 10/2004, s. 13

²⁴⁴ Yliopistoverkoston laajenemisesta ks. mm. Kehittämissuunnitelma 1987–1992, s. 2–3, ja Narikka & Nurmi, s. 17–18, Laki Oulun yliopistosta (308/1958), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Oulun yliopistosta 95/1957

²⁴⁵ HE 10/2004, s. 9

²⁴⁶ HE 10/2004, s. 9, Tiensuu, Paul: Helsingin yliopiston hallinnon historia, s. 158–160 teoksessa Jakonen, Mikko ja Tilli, Jouni (toim.): Yhteinen yliopisto. Tutkijaliitto, Helsinki 2011

²⁴⁷ “Maailmantalouden keskeinen kehityspiirre on toimintojen ja yritysten verkottuminen. Tähän liittyy tuotantoprosessin uudelleen muotoutumista, toimintojen ulkoistamista sekä työorganisaatioiden, ammattien, työnteon tapojen ja osaamistarpeiden entistä nopeampia muutoksia. Näihin haasteisiin vastaaminen edellyttää oppilaitosten työelämäyhteyksien tiivistämistä.” OPM 2004:6, s. 17, 48–49

Kun keskustelu yliopistojen palvelutehtävästä maassamme alkoi 1960- ja 70-lukujen taitteessa, se aiheutti lähinnä hämmennystä. Pohdittiin, mikä voisi olla se palvelutehtävä, joka ei tapahtuisi juuri opetuksen tai tutkimuksen avulla.²⁴⁸ Tehtävän sisällöllistä muotoilua oli yritetty jo 1980-luvulla, mutta silloin vahvemmin kulttuuri- ja sivistystehtävän näkökulmasta.²⁴⁹ Vihdoin 2000-luvulla yliopistojen ja elinkeinoelämän yhteistyö oli edennyt niin pitkälle ja institutionalisoitu kehittämissuunnitelmissa, että lainsäätäjä sai palvelutehtävän kirjattua lakiin ja samalla perusteltua myös johtamisjärjestelmän muuttamista suuntaan, joka voisi olla omiaan palvelemaan palvelutehtävän toteutumista.

Hallituksen esityksellä (10/2004) toteutettiin myös selkeämmin yliopiston koulutustehtävään kuuluvia muutoksia. Bolognan julistuksen mukaisen tutkintojen kaksiportaistamisen osalta siinä painotettiin muun muassa tutkintojen suoritusaikojen nopeuttamista ja opintojen keskeyttämisen vähentämistä, työelämärelevantin osaamisen tuottamista, kansallisen ja kansainvälisen opiskelijaliikkuvuuden lisäämistä opintojen kansainvälistä vertailukelpoisuutta parantamalla. Muutoksia perusteltiin yliopistojen houkuttelevuuden ja kilpailukykyyn vahvistamisella.²⁵⁰

HE:ssä (10/2004) yliopiston tehtävien, autonomian ja johtamisjärjestelmän yhteyden voi selvästi havaita. Tehtävät on määritelty uudelleen, mikä edellyttää johtamisjärjestelmän muuttamista. Johtamisjärjestelmän muuttaminen on mahdollista puolestaan vain, mikäli autonomiakäsitystä muokataan aiemmasta: yliopiston autonomiaan ei kuulukaan enää päättää, ketkä sitä hallituksessa johtavat. Tehtävät, johtamisjärjestelmä ja autonomian merkitys kehittyvät yhtä jalkaa yritystoimintaa jäljittelevään suuntaan. Vuoden 1997 laissa yliopistoille annettiin oikeus valita yliopistoyhteisön ulkopuolisia jäseniä hallitukseen. Asia oli yksiselitteisesti yliopistojen itsensä päättävissä. Vuonna 2004 lainsäätäjä totesi, etteivät kyllin monet yliopistot olleet käyttäneet oikeuttaan valita ulkopuolisia jäseniä hallitukseen ja etteivät ne, jotka näin olivat toimineet, olleet valinneet riittävän monta. Oikeudesta oli siis tehtävä velvollisuus. Yliopistolainsäädännössä, sen valmistelumateriaalissa ja kansallisissa yliopistopolitiikan linjauksissa määritellyt oikeudet edustavat valtiovallan määrittelemiä hyveitä, joita yliopistojen kuuluu noudattaa ja tavoitella. Muuten niistä voi tulla velvollisuuksia.

²⁴⁸ Vuorinen, s. 13–14

²⁴⁹ Kankaanpää, s. 114–115

²⁵⁰ HE 10/2004, s. 14

4.3 Vuosi 2005: Uusi vaihde silmään

Seuraava vaihe tapahtumaketjussa kohti uutta yliopistolakia alkoi 2005, jolloin tehtiin useita kauaskantoisia ratkaisuja. Tiiviisti valtioneuvoston yhteydessä toimiva tiede- ja teknologianeuvosto julkaisi ehdotuksensa tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. Valtioneuvosto linjasi välittömästi tämän jälkeen koko tutkimusjärjestelmän rakenteellisen kehittämisen periaatteista ja asetti 2005 kevään valtion tulo- ja menoarvion kehyspäätöksessään tavoitteeksi vähentää OPM:n hallinnonalalta yhteensä 1 500 virkaa. Yliopistojen rehtorien neuvosto julkaisi uuden manifestin yliopistojen autonomian lisäämiseksi ja TKK:n, HKKK:n ja TaiK:n rehtorit ehdottivat opetusministeri Kalliomäelle innovaatioyliopiston perustamista mainitut korkeakoulut yhdistämällä ja uuden yliopistolain laatimista siihen tarkoitukseen sopivaksi.²⁵¹ Tähtien asento oli siis oikea laajakantoisen hankkeen aloittamiselle.

Ensimmäisenä askeleena opetusministeri nimitti selvitysmieskaksikon valmistelemaan yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista ja valmistelemaan ehdotuksen uudeksi yliopistolaiksi.²⁵² Ministeriön hallintoneuvos Niilo Jääskiselä ja professori Jorma Rantaselta tilaama selvitys muodostui merkittäväksi koko yliopistolain uudistamishankkeen näkökulmasta. He julkaisivat väliraportin keväällä 2006 ja loppuraportin vuoden 2007 alussa. Väliraportti käsiteli toimenpiteitä, joiden avulla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voitaisiin lisätä lyhyellä aikavälillä.²⁵³

Loppuraportissaan selvitysmiehet tekivät pykälätason ehdotukset uudeksi yliopistolaiksi. Sen pääkohdat ja samalla keskeiset muutokset suhteessa voimassa olleeseen lakiin olivat:

- Yliopistoista muodostettaisiin julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Säätiömuotoa selvitysmiehet eivät pitäneet toteuttamiskelpoisena.²⁵⁴

²⁵¹ Ehdotus tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta uudistamisesta. Tiede- ja teknologianeuvosto. Tiedote. 2.4.2005. Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä 7.4.2005; Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2006–2010, s. 34. Opetusministeriön julkaisuja 2005:32; Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto: Manifesti. 1.11.2005 ja Kasanen, s. 231 sekä Karjalainen, Sakari: Tiede ja yliopistouudistus, s. 26–28. Tieteessä tapahtuu 26 (2008): 5

²⁵² Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista asemaa ja sen uudistamista koskeva selvitys; selvitysmiehet hallintoneuvos Niilo Jääskinen ja professori Jorma Rantanen. Opetusministeriön toimeksianto Dnro 68/040/2005 1.12.2005. Selvitysmiesten loppuraportin (OPM 2007:2) liite 1.

²⁵³ Jääskinen, Niilo & Rantanen, Jorma: Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Väliraportti, s. 3. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14

²⁵⁴ Jääskinen & Rantanen 2007 (OPM 2007:2), s. 75–90

- Yliopistojen rahoituksesta annettaisiin erillissäännökset, käytännössä yhteinen rahoitusmalli ja tulossopimukset OPM:n kanssa.²⁵⁵
- Yliopistojen hallinnossa erotettaisiin taloudellisista ja ylipäänsä yliopiston kannalta merkityksellisimmistä asioista päättävä johtokunta, rehtorin puheenjohtama vähäisemmistä akateemisista asioista päättävä konsistori ja toimeenpaneva johto eli rehtori²⁵⁶
- Yliopiston johtokunta ottaisi rehtorin määrääjäksi, rehtori puolestaan muun henkilöstön, ellei tältä osin delegoi toimivaltaansa²⁵⁷
- Ylimmän päättävän elimen eli johtokunnan kokoonpanon osalta selvitysmiehet esittivät kaksi vaihtoehtoa. Toisessa johtokunnan enemmistö olisi yliopiston valitsemia ulkopuolisia jäseniä ja toisessa yliopistoon kuuluvia. Puheenjohtajana toimisi yksi ulkopuolisista jäsenistä tai rehtori. Jokaisella yliopistolla olisi kansleri.²⁵⁸
- Yliopiston henkilöstö ei olisi enää virka- vaan työsuhteessa.²⁵⁹

Jo selvitysmiesten väliraportti johti ripeällä aikataululla lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Yliopistojen taloudellista itsehallintoa lisättiin selvitysmiesten ehdottamalla tavalla sallimalla muillekin yliopistoilla kuin HY:lle ja ÅA:lle valtiontaloudesta erillinen rahastotalous.²⁶⁰ Kyseinen lainmuutos toteutettiin HE:llä 256/2006, joka on selväsanainen yliopistopolitiikan suunnasta. Esi-tyksessä muutosta perustellaan Bolognan prosessin myötä vahvistuneella kansainvälisellä trendillä, jossa yliopistojen valtiosta itsenäistä toimivaltaa laajennetaan tarkoituksen verkottaa yliopistoja ympäröivän yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Bolognan julistuksen oppien mukaisesti valtio-ohjauksen uudet periaatteet rakentuisivat välittömän kontrollin sijaan pikemminkin yliopistojen itsesäätelylle. Kun yliopistot joutuisivat kilpailemaan keskenään rahoituksesta, maineesta, opiskelijoista ja työntekijöistä, niiden kilpailukyky paranisi, millä olisi positiivinen korrelaatio koko maanosan taloudelliseen kilpailukykyyn.²⁶¹

²⁵⁵ Jääskinen & Rantanen 2007 (OPM 2007:2), s. 100–101

²⁵⁶ Jääskinen & Rantanen 2007 (OPM 2007:2), s. 101–103

²⁵⁷ Jääskinen & Rantanen 2007 (OPM 2007:2), s. 95–98, 101–102

²⁵⁸ Jääskinen & Rantanen 2007 (OPM 2007:2), s. 101–103

²⁵⁹ Jääskinen & Rantanen 2007 (OPM 2007:2), s. 103

²⁶⁰ Tarkoitus lisätä yliopistojen taloudellista itsehallintoa mahdollistamalla rahastojen perustaminen kaikille yliopistoille, ei vain HY:lle ja ÅA:lle. (HE 256/2006, s. 19) Tätä perusteltiin yliopistojen yhdenvertaisuuden lisäämisellä. (HE 256/2006, s. 4) Rahastot olisivat ÅA:n ja HY:n rahastotalouksien tapaan julkisoikeudellisia säätiöitä eli laitoksia. (HE 256/2006, s. 2)

²⁶¹ HE 256/2006, s. 2

Yliopistojen lisääntynyt tulosvastuu ja tilivelvollisuus kulkevat HE:ssä (256/2006) käsi kädessä taloudellis-hallinnollisen autonomian kanssa, minkä osalta viitattiin vastaavien uudistusten toteuttamiseen useissa Bolognan prosessiin kuuluvissa maissa. Niissä yliopistojen hallinto- ja rahoitusmallien muutoksilla on pyritty saamaan aikaan johtamisen ammattimaistumista, toiminnan tehostumista ja suurempaa vaikuttavuutta sekä ohjata yliopistoja ottamaan käyttöön markkinoita jäljitteleviä toimintatapoja.²⁶²

Esitys tarkoitti käytännössä yliopistojen mahdollisuutta siirtää valtion tiliviraston varallisuutta valtion talousarvion ulkopuolelle. Yliopistorahastojen hyväksyttävyyttä tältä osin perusteltiin sillä, että jo 1980-luvulta alkaen julkisia toimintoja ja varoja oli laajasti yhtiöitetty, liikelaitostettu ja ulkoistettu “asinaomaisten toimintojen tarkoituksenmukaise[ksi] hoitamise[ksi]”. Rahastotalouden oli tarkoitus laajentaa yliopiston toimintamahdollisuuksia suunnata opetusta ja tutkimusta oman mielensä mukaan ja helpottaa kolmannen tehtävän edellyttämää vuorovaikutusta,²⁶³ kuten yhteisyritysten perustamista kaupallisten toimijoiden kanssa. Näin muutkin yliopistot kuin ÅA ja HY voisivat itsenäisesti hankkia tuloja, mikä olisi omiaan lisäämään niiden yhdenvertaisuutta²⁶⁴ ja siten valmistaisi niitä uuden yliopistolain myötä kiristyvälle kilpailulle.

Väliraportissaan selvitysmiehet ehdottivat myös, että yliopistot saisivat kansainvälisille koulutusmarkkinoille pääsemiseksi myydä tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta eli koulutusta, jota opiskelija ei maksa itse.²⁶⁵ Ehdotus toteutettiin HE:llä 97/2007.²⁶⁶ Käytännössä kyse oli poikkeuksen säätämisestä vuoden 1997 yliopistolain 8 §:ään, jonka mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus oli opiskelijalle maksutonta.

Lainsäätäjä painotti kansainvälisten koulutuspalveluiden markkinapotentiaalia yliopistoille, minkä vuoksi yliopistojen mahdollisuutta myydä tutkintoon johtavaa koulutusta katsottiin välttämättömäksi laajentaa.²⁶⁷ Korkeakoulujen omiin arvioihin vedoten arveltiin hallituksen esityksessä maksullisen tilauskoulutuksen avulla voitavan edistää yhteistyötä ulkomaisten yliopistojen kanssa, monipuolistaa korkeakoulujen rahoitusta kannattavalla tavalla sekä saada Suomeen ulkomaisia tutkijanurasta kiinnostuneita opiskelijoita. Maksullisen tilauskoulutuksen oli tarkoitus

²⁶² HE 256/2006, s. 2

²⁶³ HE 256/2006, s. 3

²⁶⁴ HE 256/2006, s. 3-4

²⁶⁵ HE 97/2007, s. 3, Jääskinen & Rantanen 2006 (OPM 2006:14), s. 45–46

²⁶⁶ HE 97/2007, s. 1, 4

²⁶⁷ HE 97/2007, s. 2-3. Koulutuksen kaupallistumisesta vertailevasti ks. esim.: Leivonen, Juuso & Harju, Juhana (toim.): Tiedosta kauppatavaraa. Näkökulmia koulutuksen kaupallistumiseen ja kansainvälistymiseen. SYL 2/2013.

siis kansainvälistää suomalaisia korkeakouluja, lisätä niiden tunnettuutta ulkomailla ja monipuolistaa niiden rahoituspohjaa.²⁶⁸

4.4 Uusi yliopistolaki - uusi yliopisto

4.4.1 Mitä uusi laki toi mukanaan?

Yliopistolainsäädännön muutokset 1990- ja 2000-luvuilla olivat vasta alkusoittoa siitä, mitä tuleman piti. Vuoden 2009 yliopistolaki sinetöi uuden aikakauden alun maamme yliopistojen historiassa.²⁶⁹ Jo 1980-luvulla alkanut kehityskulku OPM:n sisällöllisestä ohjauksesta tulosohtauksen suuntaan saavutti uuden virstanpylvään yliopistojen entistä yksityiskohtaisemman rahoitusmallin, uuden johtamisjärjestelmän ja itsenäisen oikeushenkilöllisyyden myötä. Laki perustui pitkälti selvitysmiesten esitykselle. Vuoden 2009 yliopistolaki toi mukanaan seuraavat keskeiset muutokset tullessaan voimaan voimaantulolain (559/2009) 1 §:n mukaisesti 1.1.2010.

- Yliopistoista muodostettiin valtiosta itsenäisiä oikeushenkilöitä, joko julkisoikeudellisia laitoksia (14 yliopistoa)²⁷⁰ tai säätiöitä (kaksi yliopistoa). Tähän liittyen yliopistojen valta ja vastuu päättää itsenäisesti taloudellisista ratkaisuistaan lisääntyivät.²⁷¹ Yliopistoja pääomitetiin ja ne saivat 2/3 osaomistuksen kiinteistöihin, joissa olivat toimineet.
- Yliopistojen johtamisjärjestelmää muutettiin siten, että yliopiston hallituksen ja rehtorin toimivaltaa kasvatettiin. Mitään merkittävää toimivaltaa ei enää tarvitse delegoida muille toimielimille, kuten tiedekunta- tai laitosneuvostoilta, vaikka yliopisto jakautuisi tiedekunniksi tai laitoksiksi. Hallituksen puheenjohtajan ja yhteensä 40–80 % jäsenistä on oltava yliopistoyhteisön ulkopuolisia henkilöitä. Hallituksessa on oltava vähintään yksi jokaisesta kolmesta yliopistoyhteisön muodostavista henkilöryhmistä. Säätiöyliopis-

²⁶⁸ HE 97/2007, s. 1-2, 6

²⁶⁹ Miettinen (toim.) 2009, s. 9

²⁷⁰ Sittemmin Kuvataideakatemia, Teatterikorkeakoulu ja Sibelius-Akatemia ovat yhdistyneet Taideyliopistoksi 2013, minkä jälkeen julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen määrä on ollut 12. Yliopistolain muuttamisesta annetun lain (940/2017) 1-2 §:ien mukaan Tampereen yliopiston ja Tampereen teknillisenä yliopistona toimivan TTY-säätiön toiminta, henkilöstö ja opiskelijat siirtyvät *Tampereen yliopistona* toimivaan Tampereen korkeakoulusäätiöön. Ks. aiheesta tarkemmin HE 74/2017.

²⁷¹ Kriittinen tarkastelu yliopistojen taloudellisen autonomian ulottuvuuksista Kohtamäki, Vuokko, s. 94-102 teoksessa Volanen (toim.)

toissa seitsenhenkinen hallitus koostuu kokonaan yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä, jotka säätiön yhteinen monijäseninen hallintoelin valitsee säätiön perustajien (valtiota lukuunottamatta) esittämistä henkilöistä.

- OKM:n yliopistoihin kohdistamaa taloudellista ja hallinnollista ohjausta muutettiin yksityiskohtaisemmaksi. Yliopistojen ja OKM:n välinen tulossopimus, jonka perusteella rahoitusmallin strategista rahoitusta jaetaan, kirjattiin lakiin.
- Yliopistojen virkasuhteet muuttuivat työsuhteiksi ja yliopistot saivat vapaammat kädet sisäisessä varojen käytössä ja henkilöstöpolitiikassa.²⁷²
- Yliopistot saivat määräaikaissä kokeilussa periä lukukausimaksuja EU- ja ETA-alueen ulkopuolisista valtioista tulevilta opiskelijoilta tutkintoon johtavasta koulutuksesta. Vuodesta 2017 alkaen maksut vakinaistettiin.
- Yliopistojen määrä väheni neljällä: Turun yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu yhdistyivät Turun yliopistoksi, Kuopion ja Joensuun yliopistot Itä-Suomen yliopistoksi ja Teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu Aalto-yliopistoksi.

Yliopistojen johtamisjärjestelmän muutokset:

- Yllä mainitun ulkopuolisen puheenjohtajiston ja 40–80% ulkopuolisen edustuksen lisäksi yliopiston johtoon tai suoraan hallituksen alaisen tiedekunnan tai muun yksikön johtoon kuuluva henkilö ei enää voi olla hallituksen jäsen. Säätiöillä on kokonaisuudessaan ulkopuolinen seitsenhenkinen hallitus.
- Yliopiston vaalikollegio korvattiin julkisoikeudellisissa yliopistoissa pysyvällä toimielimellä, yliopistokollegiolla, joka vahvistaa tilinpäätöksen ja päättää vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle ja rehtorille. Rehtorin valinta siirtyi vaalikollegiolta hallitukselle. Säätiöyliopistoissa opetukseen ja tutkimukseen liittyvät asiat, joilla ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, siirrettiin hallitukselta kolmikantaiselle hallintoelimelle.
- Rehtori ei ole enää yliopiston hallituksen puheenjohtaja, sen sijaan hänellä säilyy yleistoimivalta hoitaa yliopiston asioita ja johtaa sitä. Poikkeuksena aikaisempaan rehtori toimii nyt hallituksen valvonnassa ja hänen on nautittava hallituksen luottamusta. Hallitus

²⁷² Yliopistolain 32.1 §:n mukaan yliopiston henkilöstön palvelussuhde on työsuhte. Yliopistolain voimaantulon 10.1 §:n mukaan yliopistojen virat lakkaavat ja niihin perustuvat virkasuhteet sekä määräaikaisten virkasuhteet päättyvät ilman irtisanomista 31.12.2009, ja henkilöstö otetaan työsuhteeseen uusiin yliopistoihin 1.1.2010 lukien.

voi erottaa rehtorin kesken tämän toimikauden, mikäli siihen on tehtävän luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Tosiasiassa kynnys rehtorin erottamiseen on muodostunut yliopistoissa hyvin korkeaksi.

Moni asia jäi kuitenkin ennalleen:

- Yliopistolaitos saa edelleen noin 60 % tuloistaan suoraan valtiolta OKM:n rahoitusmallin pohjalta ja yhteensä yli 80 % rahoituksesta on suoraan tai välillisesti valtiolta kilpailtuna tutkimusrahoituksena Tekesiltä ja Suomen Akatemialta²⁷³. Lain 6 luvun mukainen ohjaus tapahtuu ennen kaikkea rahoituksellisen ohjauksen ja OKM:n kanssa solmittujen nelivuotisten tavoitesopimusten kautta.²⁷⁴
- Yliopistot ja ammattikorkeakoulut säilytettiin toisistaan erillään. Keskeisenä erona on käytännössä se, että yliopistot ja Maanpuolustuskorkeakoulu säilyivät ainoina korkeakouluina, jotka myöntävät lisensiaatin- ja tohtorintutkintoja. Määräysvaltaa yliopistoissa ei myöskään voi samalla tavalla ostaa kuin ammattikorkeakouluissa, jotka ovat osakeyhtiöitä.
- Julkisoikeudellisina laitoksina toimivilla yliopistoilla säilyy edelleen laaja perustuslain 123 §:n tarkoittama itsehallinto siinä mielessä, että yliopistoyhteisö voi edelleen päättää valita keskuudestaan hallintoelinten enemmistön. Säätiöyliopistojen osalta yliopisto voi edelleen valita hallituksen jäsenet, joskaan ei yliopistoyhteisön jäsenten parista. Myöskään perustuslain 16.3 §:ssa turvattuun opetuksen ja tutkimuksen vapauteen ei säädösten avulla tullut suoria rajoituksia, vaikka rahoitusmalli yhä enemmän ohjaakin yliopistoja suosimaan sellaista opetusta ja tutkimusta, jolla on kaupallisia yhtymäkohtia. Siinä mielessä voidaan arvioida, ettei tieteen vapaus eli tutkimuksen ja ylimmän opetuksen vapaus ja yliopistojen autonomia ole kadonnut mihinkään, joskin tiedettä ohjataan yhä enemmän.

²⁷³ Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018 (106/2017), s. 372 ja OKM:n tilastotietokanta Vipunen yliopistoja koskevat talousraportit.

²⁷⁴ Voimassa olevat sopimukset löytyvät OKM:n sivuilta <http://minedu.fi/yliopistot-sopimukset>

4.4.2 Miten uutta lakia perusteltiin?

Hallituksen esityksessä (7/2009) mainitaan esityksen pääasialliseksi sisällöksi lisätä yliopistojen taloudellista itsehallintoa purkamalla niiden tilivirastoasema ja perustamalla jokaisen virastoyliopiston tilalle julkisoikeudellinen laitos tai säätiö.²⁷⁵ Lainsäätäjä määritteli sellaisiksi toimintaympäristön ilmiöiksi, jotka perustelivat lain säätämisen tarvetta, ennen kaikkea globalisaation ja kansainvälistymisen, vanhenevan väestön ja työelämän muutoksen sekä opintojen viivästymisen ja keskeytymisen.²⁷⁶

Globalisoituminen oli nähtävissä paitsi yhteiskunnassa ja taloudessa ylipäänsä, myös yliopistojen toiminnassa. Tieteen ja tutkimuksen kansainvälistyminen oli kiristänyt yliopistojen välistä kilpailua lahjakkaista opiskelijoista ja tutkijoista, rahoituksesta, maineesta, näkyvyydestä ja yrityskumppaneista.²⁷⁷ Tässä kilpailussa menestymiseen vaadittavien toimintaedellytysten ei katsottu olleen samalla tasolla kuin moderneissa eurooppalaisissa ja amerikkalaisissa yliopistoissa. Työelämän muutoksen osalta linjattiin yliopistojen kantavan suuren vastuun yhteiskunnan ja työelämän “uudistumiskyvystä kouluttamalla tutkijoita tuleviin haasteisiin ja huolehtimalla [osaavan] työvoiman riittävydestä”.²⁷⁸ Näihin haasteisiin oli lainsäätäjän mukaan vastattava antamalla yliopistoille laajemmat toimintamahdollisuudet.

Lain yleisenä tavoitteena oli kansainvälistää maamme yliopistoja ja tehdä niistä suorituskykyisempiä yksiköitä vertailussa muiden maiden yliopistoihin ja korkeakouluihin. Eräs keskeinen väline tavoitteiden saavuttamiseksi oli johtamisjärjestelmän muutos, jolla tavoiteltiin yliopistojen johtamisen strategisen tason ja talousosaamisen lisäämistä. Katsottiin myös, että kun yliopistot irrotettaisiin valtio-oikeushenkilöstä, yliopiston vuorovaikutus ja vastuu sidosryhmilleen piti toteuttaa jollakin tapaa. Kun tavoitteena oli valjastaa yliopistot palvelemaan välittömämmin maamme elinkeinoelämää, työmarkkinoita ja kansantaloutta, sopi tämän tavoitteen toteuttamiseen merkittävän ulkopuolisen edustuksen asettaminen yliopistojen hallituksiin valvontaa toteuttamaan. Näin kansakunnan kilpailukyky paranisi mutta myös kulttuuri, luovuus ja sivistys vankistuisivat, julistettiin hallituksen esityksessä.²⁷⁹

²⁷⁵ HE 7/2009 s. 1, ks. myös Halila, s. 5

²⁷⁶ HE 7/2009, s. 27–29

²⁷⁷ HE 7/2009, s. 63

²⁷⁸ HE 7/2009, s. 29

²⁷⁹ HE 7/2009, s. 29, 63, OKM 2016:30, s. 15, Sipilä, s. 156–157

Yliopistojen toimintamahdollisuuksien lisäämisessä oli kyse ennen kaikkea yliopiston muuttamisesta koulutus- ja tutkimusmarkkinoilla toimivaksi talousyksiköksi. Tämä oli tarkoitus toteuttaa itsenäisen oikeushenkilöaseman ohella uudistamalla yliopistojen hallintoelinten toimivaltajakoa ja koostumusta sekä yliopistoja pääomittamalla. Yliopistojen ”kriittistä massaa” suhteessa ulkomaisiin verrokkeihin haluttiin parantaa myös yhdistämällä eräistä yliopistoista suurempia yksiköistä, mikä toteutettiin yliopistolain uudistamisen yhteydessä. Yliopistolain tavoitteena oli siis lisätä yliopistojen tuottavuutta ja tehokkuutta, niiden toiminnan vaikuttavuutta ja siten kansainvälistä kilpailukykyä.²⁸⁰

Kaikkein selkeimmin valtiovallan, yrityselämän ja yliopistojen yhteisymmärrystä uudesta työnjasta kuvaa huippu- ja innovaatioyliopiston nimillä kulkeneen Aalto-yliopiston perustamishanke. Siinä Teknillisestä korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu yhdistettiin säätiömuotoiseksi yliopistoksi. Elinkeinoelämä oli yritysten ja toimialajärjestöjen muodossa alusta alkaen mukana yliopiston rahoituksen järjestämisessä. Laajemmin Aalto-yliopiston symboloimaa yliopistojen, elinkeinoelämän ja valtiovallan välillä saavutettua yhteisymmärrystä voidaan kuvailla uudeksi yhteiskuntasopimukseksi näiden kolmen tahon välillä. Eurooppalaisesta perspektiivistä tarkasteltuna vaikuttaa siltä, että tämä uusi yhteiskuntasopimus institutionalisoitiin Suomessa vasta verraten pitkän ajan kuluttua yliopistojen, yritysten ja valtion mekanismin ymmärtämisestä.²⁸¹ Syy tähän voi olla suomalaisten yliopistojen vahva autonomian perinne ja yliopistoyhteisön ankara vastustus 1990-luvun uudistuksista lähtien.

Uuden yliopistolain tarvetta perusteltiin yliopistoihin kohdistuneilla muuttuneilla odotuksilla ja yliopistojen reagointiherkkyiden parantamisella. Silti vuoden 2009 lailla ei juurikaan muutettu tehtäviä; ainoa säädöstason muutos oli, että yliopiston tulee tehtäviään hoitaessaan edistää elinikäistä oppimista (2.1 §). Samalla poistui lain tasolta yliopistoille asetettu ohjelmallinen velvoite pyrkiä keskenään yhteistyöhön siten, että niiden kesken vallitsee tarkoituksenmukainen työnjako (VYoL 4.2 §). Tältä osin ohjaus on siirtynyt OKM:n kanssa nelivuotiskausiksi solmittavien tulossopimusten tasolla toteutettavaksi.

²⁸⁰ Ks. kriittisesti aiheesta Heinonen et al., s. 11–15

²⁸¹ ”Tieteessä, teknologiassa ja innovaatioissa on mietittävä uudelleen näiden alojen ‘yhteiskuntasopimusta’, ja vielä enemmän kuin nykyään [koulutus]ohjelmat on rakennettava Euroopan kansalaisten tarpeiden ja pyrkimysten pohjalta.” s. 5. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, annettu 4 päivänä joulukuuta 2001, ”Toimintasuunnitelma. Tiede ja yhteiskunta.” KOM(2001) 714 lopullinen.

Hallituksen esityksessä 7/2009 uudeksi yliopistolaiksi yliopistojen hallitusten tehtävien osalta muutoksia perustellaan seuraavasti arvioitaessa yliopistolaitoksemme tilaa 2009. Ensinnäkin hallituksen esitys vetoaa yliopistoista 2000-luvulla tehtyihin arviointeihin, erityisesti OECD:n ja valtion tiede- ja teknologianeuvoston arviointeihin. Niiden tulokset otetaan annettuina ja niitä hyödynnetään valikoivasti perusteltaessa hallituksen esitystä.

Tiede- ja teknologianeuvoston arvioinnista hallituksen esityksessä nostetaan yliopiston johtamisjärjestelmään liittyen esille erityisesti tarve “tehostaa yliopistojen sisäistä ohjausta ja vahvistaa tieteiden ja teknologioiden välisiä rakenteita”. Iskusanoja olivat yliopistojen toiminnan uudistaminen voimavaroja suuntaamalla, vahvuusaloille profiloitumisella sekä organisaatio- ja rakenne muutoksin.²⁸² Yliopistojen yksiköiden epäsuhtaisuuden ja hajanaisuuden aiheuttamien ongelmien edessä “yliopistojen johtamista ja ammattimaisen johtajuuden edellytyksiä” oli parannettava.²⁸³ Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan vedota VIT:n arvioinnin ohella muuhun lähdeaineistoon, joka osoittaisi yliopistojen sisäisen ohjauksen olleen *tehotonta*.

OECD:n Suomen korkeakoulujärjestelmää koskevasta raportista nostetaan esille johtamisjärjestelmien osalta seuraavaa: “Arvioitsijoiden käsityksen mukaan on välttämätöntä, että suomalaiset yliopistot kehittyvät *nykyaikaisiksi* yliopistoiksi, joilla on -- *määrätietoiset ohjausjärjestelmä* ja vahva valmius reagoida ulkoisiin muutoksiin.”²⁸⁴ Hallituksen esityksessä ei vedota OECD:n raportin tai muuhun lähdeaineistoon, joka osoittaisi, että suomalaiset yliopistot olisivat olleet *vanhanaikaisia*, että niillä olisi ollut *päämäärätiedottomat ohjausjärjestelmät* taikka *heikko tai olematon valmius reagoida ulkoisiin muutoksiin*. Nämäkin asiat otetaan annettuina ja oletetaan todeksi.

Kolmantena auktoriteettiperusteluna HE:ssä (7/2009) vedotaan EU-komission tiedonantoihin, jotka asettavat yliopistoille lukuisia muutosvaatimuksia ja joilla nähtiin olevan selkeitä modernisoimistarpeita. Nämä liittyivät korkeakoulujen kansallisen ja rajat ylittävän yhteistyön sekä korkeakoulujen sisäisen työnjaon eli erikoistumisen ja yritys yhteistyön vähyyteen. Koulutustarjon-

²⁸² Tiede- ja teknologianeuvosto. Ehdotus tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta uudistamisesta. Tiedote 2.4.2005 ja Mansikkamäki, s. 7–8

²⁸³ HE 7/2009 s. 27–28 Tiede- ja teknologianeuvosto. Ehdotus tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta uudistamisesta 2.4.2005.

²⁸⁴ HE 7/2009, s. 28, OPM: Epävirallinen käännös OECD:n raportista Thematic review of tertiary education, Finland. Korkea-asteen koulutuksen teematutkinta. OECD:n arviointiraportti, s. 73. Opetusministeriön julkaisuja 2007:13

nan ei arvioitu vastaavan muuttuvien työmarkkinoiden vaatimuksia ja hallinnon olevan byrokratiasta.²⁸⁵ Hallituksen esityksessä ei avata, pätevätkö komission esittämät muutosvaatimukset ja modernisointitarve myös suomalaisten yliopistojen kohdalla ja mitä muutosvaatimuksilla tarkoitetaan. Esityksessä ei myöskään kerrota, mikä olisi suomalaisten yliopistojen oikea määrä yhteistyötä kansallisesti tai kansainvälisesti ja oliko yhteistyö 2009 riittämätöntä. Yliopistolain valmistelumateriaalista paistaa uudenlainen ajattelu yliopistoihin liittyen; toimintaa pidettiin tehotomana eli julkisia varoja tuhlailevana eivätkä tuotokset vastanneet sitä, mitä lainsäätäjä koki hyödylliseksi.

Vaikuttaa siltä, että yliopistolain muutoksen suunta ja suuri linja oli päätetty, ja että sitä lähinnä justifioitiin hallituksen esityksessä. Suomen osalta todetaan vain diagnoosina, että “Suomessa kuten monissa muissakin eurooppalaisissa maissa rakenteelliset jäykkyydet, valtion taholta tuleva säättely ja puutteellinen henkilöstöpoliittinen autonomia tekevät vaikeaksi yliopistojen henkisten voimavarojen hallinnan ja vaikeuttavat *tarpeellisten uudistusten* toteuttamista.”²⁸⁶

Uuden yliopistolain avulla nämä “tarpeelliset uudistukset” tulivat yliopistojen itsensä toteutettaviksi. Näihin lukeutuivat muun muassa toiminnan tehostaminen, reagointiherkkyyden ja houkuttelevuuden lisääminen sekä rahoituspohjan monipuolistaminen yritystoiminnan, tutkimustulosten kaupallistamisen, lukukausimaksujen ja kansainvälisen tutkimusrahoituksen avulla. Tämän lisäksi tavoitteena oli kansainvälisen tutkimusyhteistyön lisääminen, opetuksen ja tutkimuksen laadun parantaminen huippuyksikköpolitiikan ja poisvalintojen avulla, vastuuttaminen välillisesti elinkeinoelämälle tutkimuksen innovaatiopotentialin realisoimiseksi ja työvoimakysynnän tyydyttämiseksi. Kannustimena toimii tulosohtausjärjestelmä; välineeksi muutosten toteuttamiseksi annettiin laajempi taloudellishallinnollinen autonomia.²⁸⁷

Yhteiskunnan eri osien valjastaminen suunnitteluyhteiskunnan jälkeisten hallintomallien avulla palvelemaan ajan hegemonista ideologiaa tarkoittaa, ettei hallintaa voida toteuttaa suoraan, vaan epäsuorasti.²⁸⁸ Yliopiston asettaminen vastuuseen (accountability) toiminnastaan suhteessa muuhun yhteiskuntaan on luonut tarpeen johdolle kyetä johtamaan yliopistoa kokonaisuutena

²⁸⁵ HE 7/2009, s. 28, Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Tuloksia korkeakoulujen nykykaistamisesta: koulutus, tutkimus ja innovaatiot. KOM(2006) 208 lopullinen. Bryssel, 10.05.2006

²⁸⁶ HE 7/2009, s. 29

²⁸⁷ OKM 2016:30, s. 15

²⁸⁸ “steering at a distance”, Rinne et al., s. 18. Termi esiintyy myös muodoissa remote control, control at a distance ja governing at a distance

tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Jotta yliopisto tästä näkökulmasta kykenee tuottamaan arvoa asiakkailleen eli myös yrityksille ja yhteiskunnalle innovaatioina ja koulutettuna työvoimana, yliopiston toiminnan kokonaisuus on voitava järjestää näiden tavoitteiden toteuttamisen kannalta tehokkaasti. Sitä varten yliopistojen johtamiseen liittyvässä ja niiden muuttamiseen tähtäävässä kirjallisuudessa on painotettu nimenomaan johtamisjärjestelmiä.²⁸⁹

Vuoden 2009 yliopistolailla toteutetun yliopiston tehtävien, autonomian ja johtamisjärjestelmän uudelleenmäärittelyn kiteymänä voidaan pitää Helsingin kauppakorkeakoulun rehtori Eero O. Kasanen puhetta kauppakorkeakoulun lukuvuoden avajaisissa 31.8.2007: “Kansainvälistä osamiskilpailua varten uusi yliopisto tarvitsee samat juridiset ja taloudelliset toimintaedellytykset kuin kansainvälisillä kilpailijoillaan. Strategis[ten] päätöksentekovaltuu[ksien], governance[n] ja johtamisjärjestelm[ien] on oltava toimiv[i]ä. Kädet sidottuna ei voi kilpailussa pärjätä. Käytännössä tämä tarkoittaa yksityisoikeudellista säätiötä, ulkoista strategista hallitusta, manageriaalista hallintoa ja akateemisen yhteisön päätöksentekoa akateemisissa asioissa. Näin tutkijat voivat keskittyä tutkimukseen. Akateemiset ja professionaaliset johtajat voivat keskittyä luomaan luovalle työlle parhaat toimintaedellytykset. Opiskelijat voivat keskittyä opiskeluun ja akateemisen yhteisön päätöksentekoon. Keskeisten rahoittajien, Suomessa valtion ja elinkeinoelämän, tulee laatia vain hyvin yleiset puitteet yliopiston toiminnalle. Yliopistolle tulee jättää laajat toimintavaltuudet sisäisen hallintonsa järjestämiseen ja kilpailu keinojen etsimiseen kansainvälisillä tutkimus- ja koulutusmarkkinoilla.”²⁹⁰

²⁸⁹ Kasanen, s. 163 ja 230

²⁹⁰ Kasanen, s. 163. Tulevaisuuden tutkailua. Rehtori Eero O. Kasanen puhe Helsingin kauppakorkeakoulun lukuvuoden avajaisissa 31.8.2007

5 Johtopäätökset uudesta hyödyn aikakaudesta

5.1 Yliopistojen toimintaympäristön aatteelliset ja materiaaliset muutokset

Yliopistolain säätämisen syyn selvittäminen oli tässä tutkielmassa jaettu kolmeen alakysymykseen, joista ensimmäinen koski sitä, mitä materiaalisia ja aatteellisia muutoksia yliopistojen toimintaympäristössä on tapahtunut, jotka voisivat olla merkityksellisiä päätutkimuskysymykseen vastaamiseksi. Alla on esitetty tiivistetysti kyseiset muutokset ja niiden vaikutukset yliopistopoliittikkaan.

Globalisaatio ja tietotalouden murros ovat korostaneet tiedon ja osaamisen merkitystä talousyksikköjen arvonluonnin prosesseissa. Yliopistot ovat keskeisiä uuden tiedon luoja ja tietotaloudessa tarvittavien työntekijöiden kouluttajia. Näin ollen yliopistojen merkitys maiden yrityselämän kilpailukyvyllä on lisääntynyt voimakkaasti. Julkista sektoria pienennettäessä uusliberalismin hengessä ovat valtiot asettaneet tehtäväkseen edistää yritysten toimintaedellytyksiä, sillä yritykset luovat yhä suuremman osuuden kansantuotteesta.

Uusliberalismin, uuden julkisjohtamisen ja managerialismin ideologioiden mukaan kaiken julkisen ja yksityisen toiminnan on oltava hyödyllistä, tuottavaa ja tehokasta. Yliopistot kuuluvat pitkälti julkisrahoitteisina toimijoina näiden tehostamistoimenpiteiden piiriin. Yliopistoihin valtion, yritysten ja kansalaisten taholta kohdistetut odotukset ovat muuttuneet. Globaalin taloudellisen kilpailun kiristytessä yliopistojen on tuotettava entistä enemmän ja nopeammin tietotaloudessa tarvittavia tuotannontekijöitä eli yritysten kilpailukykyä edistäviä innovaatioita ja osaajia oikeuttaakseen julkisen rahoituksensa ja olemassaolonsa. Pelkkä opetus ja tutkimus niiden itsensä vuoksi ei riitä.

Yliopistolle on asetettu tilivelvollisuus, jota se ei voi täyttää vetoamalla itseisarvoiseksi oletettuun korkeimpaan hengenviljelykseen, muttei myöskään tuottamalla abstraktia sivistystä. Kun yliopiston tehtäviin on vahvalla painoarvolla sisällytetty tietotalouden tuotannontekijöiden tuottami-

nen, on myös niiden autonomialle ollut tarve antaa uusi sisältö. Se korostaa nimenomaan taloudellisia tavoitteita ja tehokkuutta edistäviä toimintamahdollisuuksia. Olennaista ovat tulokset, ei se, onko prosessi, jonka avulla niihin on päästy, demokraattinen.

5.2 Suomen yliopistopolitiikan pitkä linja lain taustalla

Vuoden 2009 yliopistolaki asettuu kansainvälisesti tarkasteltuna osaksi yleisempää kehityskulkua, jossa vuosien 1997–2009 yliopistolain muutosten kaltaista hankkeita on edistetty EU:n ja OECD:n toimesta ja toteutettu useissa länsimaissa 1980-luvulta lähtien. Yliopistopolitiikan muutoksen ajuri on 1980-luvulta saakka ja 2000-luvulla yhä voimistuen ollut yliopistojen välineellistäminen valtioiden taloudellisen kilpailukyvyyn edistäjiksi abstraktin sivistyksen tai itseisarvoisen tiedon sijaan. Yliopistoista käytävässä keskustelussa ja Suomen hallitusten noudattamassa politiikassa on koittanut 1700-luvun tavoin uusi hyödyn aikakausi, jolloin korostettiin utilitaristisesti kansantalouden kasvattamista ja kaikkien yhteiskunnan toimintojen hyödyllisyyttä valistuksen hengessä.

Yliopiston johtamisjärjestelmän osalta perinteisen professoreiden ja sitä seuranneen koko yliopistoyhteisön itsehallinnon eetos on korvannut tehokkuutta, reagointikykyä ja taloudellista tuloksellisuutta korostava ylhäältä alaspäin suuntautuvan johtamisen doktriini. Yliopiston ulkoiset sidosryhmät edellyttävät yliopistolta korkeampaa tuottoa julkiselle rahoitukselle, mutta myös suurempaa vaikuttavuutta ja vastuuta toiminnan tuloksellisuudesta. Yliopistoa saatettiin aikaisemmin pitää ajatteluun hiljentymisen tyyssijana, jonka oli instituutiona tarkoituskin pysyä paikallaan, jotta sieltä käsin voisi kriittisesti arvioida ympäröivän maailman ilmiöitä. Vastaavaa ei voida enää sanoa nyky-yliopistosta, vaan muutoksesta on tullut pysyvä olotila myös yliopistossa. Yliopiston on samoin kuin muiden yhteiskunnallisten instituutioiden jatkuvasti todistettava tarpeellisuutensa ja olemassaolon oikeutuksensa. Jatkuva arviointi, mittaaminen ja kilpailu ovat esimerkkejä tästä kehityksestä.

Yliopistojen johto eli rehtorit, ylimmät hallintohenkilökunnan edustajat ja hallitukset ovat mieltäneet innovaatioiden ja tietotalouden osaajien tuottamiseen sitoutumisen, tehokkuuden tavoittamisen ja yritysmäisen johtamisjärjestelmän tavaksi lunastaa yliopiston olemassaolon oikeutus muuttuneessa tilanteessa ja siten mahdollistaa yliopistollisen toiminnan jatkuminen. Siksi he ovat kannattaneet ja etupainotteisesti ajaneet toteutettujen kaltaisia muutoksia yliopistolliseen lainsäädäntöön.

Vuoden 2009 yliopistolakia kannattaneet näkevät lain olleen välttämätön uudistus yliopistojen ja siten Suomen kilpailukyvyyn edistämiseksi. Vastustajat ja kannattajat eivät käytä samoja käsitteitä tai anna niille samoja merkityksiä, vaan he puhuvat toistensa ohi. Heillä on myös erilaiset premissit argumenteilleen. Lain kannattajat näkevät Suomen kilpailutilanteessa muiden valtioiden kanssa ja yliopistot ja korkeakoulut keskeisenä kilpailutekijänä tässä kilpailussa. Yliopistolakia vastustaneet eivät välttämättä nähneet Suomen olevan kilpailussa muiden valtioiden kanssa tai eivät ainakaan hyväksyneet, että Suomen olisi kyseiseen kilpailuun osallistuttava ja mikäli osallistuisi, ei kilpailussa menestymistä pitäisi nostaa ensisijaiseksi yliopistopolitiikkaa ohjaavaksi päämääräksi.

5.3 Toimintaympäristön muutosten ja politiikan näkyminen lain-säädännön tasolla

Kolmas apututkimuskysymys tutkielmassa käsitteli sitä, miten yliopistopolitiikan pitkä linja ja aatteelliset ja materiaaliset olosuhteet ja näiden muutokset näkyvät yliopistolainsäädännössä 1997–2009 ja erityisesti uusimmassa, vuoden 2009 yliopistolaissa.

Yllä selostetut toimintaympäristön muutokset loivat vahvan tilauksen 2000-luvun aikana toteutettujen yliopistolain muutosten loppuunsaattamiseksi. Yliopistojen johto, elinkeinoelämä ja Vanhasen I ja II hallitukset löysivät toisensa ja ryhmittäytyivät yliopistouudistuksen taakse. Lainvalmistelumateriaalissa yliopistolain uudistamisen tarvetta perusteltiin uuden julkisjohtamisen, uusliberalismin ja managerialismin argumentteja hyödyntäen. Yliopistolain pääkohdat muotoiltiin yliopiston autonomian, johtamisjärjestelmän ja tehtävien niille hallituksen esityksessä annettun merkityksen osalta vastaamaan suomalaisten yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn tarpeisiin.

Yliopistojen autonomiaan kuuluneeseen eräänlaiseen demokraattiseen prosessiin sisältyy myös merkittävä määrä epävarmuutta. Yliopistoyhteisö on ennakoimaton ja voi tehdä täysin päinvastaisia päätöksiä, kuin mitä valtio ja yritykset siltä odottavat. Myös siksi valtaa on keskitetty ja sisäisen ohjauksen ja toimeenpanon edellytyksiä tehostettu. Jotta yliopistot voisivat yhtäältä toteuttaa uusia tehtäviään ja toisaalta toimia uuden julkisjohtamisen oppien ja managerialismin näkökulmasta tehokkaasti ja tuloksellisesti, katsottiin välttämättömäksi muuttaa niiden oikeushenkilö- ja johtamismallia. Toiminnan tehokkuuden ja sidosryhmien tavoitteiden mukaisuuden

varmistamiseksi on yliopiston johtamisjärjestelmän managerialistisia piirteitä kautta 2000-luvun ja erityisesti vuoden 2009 yliopistolaissa vahvistettu esimerkiksi vankistamalla hallituksen ja rehtorin asemaa ja kaventamalla yliopistoyhteisön mahdollisuuksia valita johtajansa poistamalla vaalikollegio ja siirtämällä rehtorin valinta yliopiston hallitukselle.

Yliopistojen taloudellis-hallinnollista toimivaltaa laajennettiin, jotta ne voisivat osallistua kansainväliseen kilpailuun ja saavuttaisivat suuremman tehokkuuden ja vaikuttavuuden. Vastapainona laajemmalle taloudellis-hallinnollisen autonomialle valtiovalta on edellyttänyt yliopistojen ottavan käyttöön uusia hallinnan ja vastuuttamisen mekanismeja.

Yliopistoja on 2000-luvun aikana vähä vähältä irroitettu valtio-oikeushenkilöstä esimerkiksi itsenäisen rahastotalouden myötä. Vuoden 2009 yliopistolaissa tämä kehitys saavutti välipäätöksen, kun yliopistoista tehtiin julkisoikeudellisia laitoksia tai yksityisoikeudellisia säätiöitä. Nämä kehitykset heijastelevat selkeästi uuden julkisjohtamisen ajattelumalleja. Yliopistot on asetettu vastuuseen taloudellisesta ja toiminnallisesta tuloksestaan, muutettu toimintatavoiltaan ja johtamisjärjestelmiltään johtajavaltaisiksi ja vapautettu kilpailullisina yritys yliopistoina kamppailemaan toisiaan vastaan kansainvälisestä ja kansallisesta rahoituksesta, maineesta ja osajista.

Yliopistojen johtamisjärjestelmä ja hallinto eivät silti suinkaan ole täysin managerialistisia, vaan edelleen yllättävän demokraattisia: yliopistoyhteisöllä on mahdollisuus valita enemmistö hallituksen jäsenistä yliopiston henkilökunnan ja opiskelijoiden joukosta. Julkisoikeudellisissa yliopistoissa yliopistoyhteisöillä on käytännössä vapaat kädet valita hallituksen yliopistoyhteisön ulkopuolisiksi jäseniksi ketä tahansa. Säätiöyliopistojen säännöissä tätä oikeutta on rajoitettu. Yliopiston hallituksella ja rehtorilla on oikeus delegoida merkittävää valtaa esimerkiksi henkilöstön rekrytoinnissa lähemmäs työntekijöitä ja opiskelijoita esimerkiksi tiedekunta-, laitos- tai jopa oppiainetasolla. Näin ei kuitenkaan käytännössä ole toimittu, vaan yliopistot ovat keskittäneet valtaa ylimmälle johdolle.

Markkinaehtoisesta diskurssista huolimatta uudessa yliopistolaissa määriteltiin yliopistojen tarkoitus edelleen muiden kuin uusliberalististen käsitteiden ja tavoitteiden kautta. Julkisessa keskustelussa ja yliopistojen rahoitusmallissa tehtävät kuitenkin määriteltiin laista poikkeavasti. Yliopistojen tehtäväksi määritellään yhä vahvemmin tuottaa yrityksille hyödyllistä tietoa ja osajia, sillä bruttokansantuotetta pyritään kasvattamaan ja valtion taloudellista menestystä edistämään

ennen kaikkea yritysten kilpailuedellytyksiä parantamalla. Suomen yliopistolain muutokset vuoden 1997 kokonaisuudistuksesta 2000-luvun osittaisuudistuksiin ja 2009 uuteen kokonaisuudistukseen ovat jokainen edellistä enemmän olleet tapoja toteuttaa tätä kilpailukyky politiikkaa. Näin syntyi tilaus määritellä autonomia uudelleen ja luoda kilpailukykytehtävien toteuttamiselle otollinen johtamisjärjestelmä.

Suomen yliopistolainsäädännön muutokset 1900- ja 2000-luvuilla ovat johdonmukaisia askelia kansantaloudellisen hyödyn mukaan orientoituneen yliopiston suuntaan ja toimivat keinoina yliopistojen uuden roolin toteuttamiseksi. Aikaisemmin autonomia ymmärrettiin tutkimuksen ja opetuksen sekä sisäisen hallinnon vapaudeksi ja yliopiston oikeudeksi pitkälti määritellä omat päämääränsä, mutta rajoitetuksi oikeudeksi valita keinot päämäärien toteuttamiseksi. Yliopisto on saanut vapaat kädet etsiä ja toteuttaa toimenpiteet, joilla se tulee tehokkaaksi ja tuottavaksi innovaatioiden ja tietotalouden osaajien tuottajaksi. Samalla kuitenkin yliopiston mahdollisuutta määritellä toimintansa tarkoitus ja tehtävät on ryhdytty kaitsemaan tiukasti tulostehokkuuden avulla. Yliopiston, valtion ja elinkeinoelämän välillä on solmittu uusi yhteiskuntasopimus, jossa autonomia tarkoittaa yliopiston tehtävien ja tavoitteiden määrittelyä valtion toimesta yritysten tarpeiden mukaan, mutta yliopiston vapautta päättää itse keinoista, joilla se toteuttaa tehtäviään ja pyrkii kohti asetettuja tavoitteita.

5.4 Miksi uusi yliopistolaki säädettiin?

Yliopistopolitiikan muutoksen ajuri on 1980-luvulta alkaen ollut yliopistojen välineellistäminen kansantalouden kilpailukykyyn edistäjiksi. Käytännössä kyse on ollut globaalin tietotalouden edellyttämien tuotosten eli yritysten tarvitsemien osaavien työntekijöiden kouluttamisesta ja innovaatioiden tuottamisesta. Keskeinen tuolloin käynnistyneen uuden yliopistopolitiikan edellytys on ollut autonomian käsitteen ja yliopiston tehtävien uudelleen määrittäminen sekä näiden toteuttamiseksi tarvittun johtamisjärjestelmän rakentaminen. Yliopiston ulkoisten sidosryhmien, etupäässä valtion ja yritysten, mutta myös yliopiston johdon muuttuneet käsitykset yliopiston tehtävistä, autonomiasta ja näiden edellyttämästä johtamisjärjestelmästä mahdollistivat 1990-luvulta alkaen toteutetut lakimuutokset ja kulminoituivat uusimman yliopistolain säätämiseen.

Vuoden 2009 yliopistolaissa huipentuu 1980-luvulla alkanut kehitys kohti uutta yhteiskuntasopimusta yliopistojen, valtiovallan ja yritysten välillä. Yliopistojen pitkän historian näkökulmasta on hämmästyttävän lyhyessä ajassa tapahtunut paradigmanmuutos siinä, mitä niiltä odotetaan ja

mitä niiltä voidaan vaatia. Tämän on mahdollistanut autonomian käsitteen uudelleenmäärittelyminen tarkoittamaan taloudellis-hallinnollisia toimintaedellytyksiä. Autonomian tarkoitus ei hallituksen esityksissä ole enää turvata jotakin abstraktia tieteen vapautta tai sivistystä, vaan mahdollistaa yliopistolle vapaat kädet valita toimintatavat, joilla se voi menestyä kansainvälisillä tutkimus- ja koulutusmarkkinoilla ja tuottaa tietotaloudessa tarvittavia tuotannon tekijöitä. Uusien tehtävien toteuttamisen helpottamiseksi yliopistolle on asetettu yritysmäinen, aikaisempaa hierarkkisemmin toimiva managerialistinen johtamisjärjestelmä.

Yliopistojen erottamisessa valtiosta tiivistyy koko uuden yliopistolain ajatus: valtio ottaa askeleen taaksepäin tiukasta normiohjauksesta ja päästää yliopistot tiiviimpään yhteistyöhön yrityselämän kanssa. Valtio vetäytyy siis sääntelemään aiempaa yleispiirteisemmällä tasolla yliopistojen toimintaa tulosohjauksen avulla ja vapauttaa yliopistot etsimään synergioita niiden ensisijaiseksi sidosryhmäksi muodostuneen yrityselämän kanssa. Näin markkinaohjaus voi toimia yliopistojen kiertäjänä ja ne voivat aiempaa pienemmällä viiveellä vastata muutoksiin yritysten koulutus- ja osaamistarpeissa sekä tutkimustiedossa. Tämän uuden yliopistojen, valtion ja yrityselämän välillä solmitun yhteiskuntasopimuksen taustalla on yliopistojen tuottaman tutkimustiedon ja osaajien merkitys globaalin tietotalouden kilpailuilla markkinoilla toimiville yrityksille, yritysten menestyksen vahvistunut yhteys valtion taloudelliseen menestykseen ja valtion pyrkimys kasvattaa tutkimus- ja koulutusmenojen osuutta ennen kaikkea yksityisten investointien avulla. Näiden kolmen tahon vastavuoroisen taloudellisen symbioottisen suhteen syntyminen 1980-luvulla, vahvistuminen 1990- ja 2000-luvuilla ja institutionalisoiminen yliopistolain osittaisuudistuksilla 2000-luvun kuluessa joudutti vuoden 2009 yliopistolain säätämistä.

Jotta yllä kuvattu mekanismi voisi toimia, oli ensinnäkin irrotettava yliopistot valtiosta, jotta ne voisivat kilpailla kansainvälisillä markkinoilla tutkijoista, opiskelijoista ja rahoituksesta. Toiseksi oli yliopistoja ohjattava rahoitusmallilla ja tulosoimuksilla toteuttamaan tehtäviään tehokkaammin ja yrityselämää vahvemmin palvellen. Kolmanneksi oli luotava säätiömallilla, hallituspaikoilla ja lahjoitusten verovähennyksillä kannusteet yrityksille rahoittaa yliopistoja. Neljänneksi oli muutettava yliopiston johtamisjärjestelmää tehokkaaksi ja managerialistiseksi, jolloin yliopistoilla olisi edellytykset toimia yritysmäisesti ja tiiviimmässä yhteistyössä yritysten kanssa.

Johtopäätös on, että lain säätämisen perimmäisenä syynä oli määritellä yliopistojen toiminta uudelleen erityisesti tehtävien, autonomian ja johtamisjärjestelmän osalta. Tarkoituksen oli saattaa yliopistot lähteisemmän elinkeinoelämäyhteistyön, suoraviivaisemman johtamisjärjestelmän ja

laajemman taloudellis-hallinnollisen autonomian avulla tuottamaan suomalaisille yrityksille ja siten koko maalle etua kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa menestymisessä. Varovaiset osittaisuudistukset 2000-luvun tapaan eivät olisi olleet riittäviä yllä kuvattujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Siksi vuoden 2009 yliopistolain kokonaisuudistus oli toteutettava.

5.5 Tulevaisuuden tutkailua ja jatkotutkimuksen aiheita

Suomen yliopistolain säätämisen taustojen saati yliopistopolitiikan tilan selvittämiseen ei yksi tutkielma riitä. Esitän seuraavassa joitakin huomioita osasta niitä mahdollisia jatkotutkimuskysymyksiä, jotka ovat nousseet esille tätä tutkielmaa tehdessäni.

Suomalaisen yliopistopolitiikan kansainväliset ja erityisesti eurooppalaiset kytkökset on tässä tutkielmassa rajattu yksityiskohtaisemman tarkastelun ulkopuolelle. Erityisesti EU:n yliopistoille ja tutkimuslaitoksille suuntaamien rahoitusmuotojen, kuten Horizon 2020 -ohjelman, myötä unionin yliopistoja ohjaava vaikutus on lisääntynyt. Yliopistojen ja tieteen kansainvälistyessä kiihtyvää tahtia ympäri maailman on kysymys kansallisen yliopistopolitiikan suhteesta kansainväliseen yliopistopolitiikkaan kuitenkin tullut entistä tärkeämmäksi. Kansainvälinen vertaileva tutkimus yliopistopolitiikan tavoitteista ja lakihankkeista, joilla niitä on pyritty saavuttamaan sekä ennen kaikkea näiden hankkeiden vaikutusten arviointi toisi ensiarvoisen tärkeää tietoa yliopistopolitiikan edellytyksistä globalisoituvassa tiede- ja korkeakoulutuskentässä.

Suomen ja eri valtioiden toteuttama tiukentuva yliopistojen tulosohejaus herättävät kysymään, mitä kaikkea tutkimuksen ja koulutuksen tiukemmalla ohjauksella tavoitellaan ja mihin tämä ohjaus tosiasiaassa johtaa. Uudella hyödyn aikakaudella rahoitusmallit ovat usein orientoituneita tuotosten maksimointiin. Suomessa rahoitusmallin tuotokset koostuvat suoritteista, kuten esimerkiksi opintopisteistä, tutkinnoista ja julkaisuista. Laadullisiakin mittareita on, kuten julkaisujen pisteyttäminen sen mukaan, millä foorumilla ne on julkaistu, samoin kuin työllisten osuus valmistuneista. Suoritteiden määrällä ja laadulla on vain heikko yhteys. Yliopisto, joka maksimoi tuotetut suoritteet per euro, on tehokas, mutta se ei vielä kerro mitään laadusta. Laatu puolestaan ei ole tae vaikuttavuudesta eli siitä, että jotakin merkittävää oikeasti tapahtuisi yliopiston toteuttaman tutkimuksen tai koulutuksen ansiosta. Vasta, kun yliopiston tuotoksia arvioidaan vaikuttavuusperusteisesti ja se suhteutetaan panoksiin, voidaan arvioida sitä, toimiiko yliopisto vaikuttavasti.

Ongelma on, että rahoitusjärjestelmän suoriteperustaisuus ohjaa yliopistoja tuottamaan suoritteita, ei arvoa. Ongelma verrattuna esimerkiksi terveydenhuollossa rakennettaviin arvopohjaisiin rahoitusjärjestelmiin on se, että koulutuksen, tutkimuksen ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen arvo saattaa realisoitua paljon pidemmän ajan kuluttua. Siihen voi kestää vuosia, kenties vuosikymmeniä tai jopa -satoja. Useimmat tällä hetkellä siteeratuimmista tieteenharjoittajista, kuten Marx, Nietzsche, Platon, Arkhimedes ja Tuomas Akvinolainen ovat poistuneet jo kauan sitten ajasta iäisyyteen. Uraauurtavan tutkimuksen läpimurtoon voi siis mennä hyvinkin pitkään. Välillä se saatetaan unohtaa sadoiksi vuosiksi ja löytää sitten uudelleen tavalla, joka muuttaa maailmaa. Päätökset siitä, mihin yliopisto keskittyy strategiassaan ja toiminnassaan ja miten sitä rahoitetaan, tehdään kuitenkin nyt. Siksi rahoitusjärjestelmä, joka palkitsee tuloksista, joiden alku ja juuri on liian kaukana menneisyydessä, ei ole tehokas eli sillä ei ole yliopistoja ohjaavaa vaikutusta.

Tutkimuksen, koulutuksen ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen luomaa arvoa ei ole kyetty määrittelemään muuta kuin hyvin abstraktilla tasolla aktiiviseksi, valvutuneeksi ja kriittiseksi kansalaisuudeksi eli sivistykseksi tai sitten banaalisti työllistyneiksi maistereiksi, keksinnöiksi, patenteiksi, innovaatioiksi tai talouskasvuksi. Tällä hetkellä jälkimmäiset määritelmät koulutuksen, tutkimuksen ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen luomasta arvosta korostuvat yliopistojen rahoitusmallien taustalla.

Yliopistojen rahoitusmallin yliopistoja ohjaavaa vaikutusta olisi syytä tutkia kansainvälisesti vertaillen esimerkiksi talouspolitiikan arviointineuvoston suorittaman viimeisimmän talouspolitiikan arvioinnin koulutus- ja tutkimuspolitiikkaa koskevien kysymysten innoittamana. On kuitenkin mentävä pidemmälle ja rakennettava kestäviä määritelmiä siitä, mitä arvoa yliopistojen on tuotettava. Jos katsotaan suoritteiden taakse, voidaan pyrkiä vastaamaan kysymykseen arvosta. Mikä on se arvo, jota yliopistojen toivotaan tuottavan? Onko uudella tiedolla tai totuudella itseisarvoa? Millä aikavälillä tiedolla pitäisi olla jotakin arvoa? Riittääkö kymmenen vuoden päästä? Miten tuota arvoa voidaan luotettavasti mitata ja kuka sen tekee? Keille yliopiston ylipäänsä pitäisi tuottaa arvoa? Sille valtiolle, jossa se ensisijaisesti toimii, rahoittajilleen, opiskelijoille, tutkimuksen ja koulutuksen tuotosten hyödyntäjille vai peräti koko ihmiskunnalle? Keiden pitäisi määritellä tämä arvo; onko se esimerkiksi yliopiston itsensä, rahoittajien vai yliopiston toiminnasta hyötyvien vai heidän kaikkien yhteinen tehtävä?

Yllä mainittuihin kysymyksiin etsittävien vastausten pitäisi ohjata muun muassa kaikkien yliopistojen ohjauksen malleja OKM:n kanssa solmittavista sopimuksista rahoitusmalliin eli koko tulosohjauksen kokonaisuutta. Vain luomalla kattava ja kestävä määritelmä siitä arvosta, jota yliopistojen on tuotettava, voidaan nykyisen tulosohjausdoktriinin managerialististen ja uusliberalististen taustaoletuksien varaan ajatella rakennettavan toimiva yliopistojärjestelmä. Keskeisenä jatkotutkimuksen aiheena esitetään siis tutkimusta yliopistojen tuottaman arvon määrittelmiseksi. Jahka arvo on määriteltä, voidaan yliopistojen johtamisjärjestelmä, rahoitus- ja ohjausmalli ja autonomia järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla arvopohjaisen ja vaikuttavuusperustaisen yliopistojärjestelmän luomiseksi.

Toinen keskeinen näkökulma rahoituksellisen tulosohjausmallin lisäksi on arvioida yliopiston autonomian, tehtävien ja johtamisjärjestelmän osalta tehtyjen lainsäädännöllisten ratkaisujen vaikutusta yliopiston vaikuttavuuteen. Tältä osin voidaan punnita yllä esitetyn kaltaisia jatkokysymyksiä. Toimiiko mahdollisimman autonominen yliopisto vaikuttavasti? Miten vaikuttavuutta pitäisi johtaa tai miten johtaa yliopistoa, jotta se olisi mahdollisimman vaikuttava? Entä millaisia tehtäviä yliopistolle voidaan asettaa vaikuttavuudesta tinkimättä?

Myös yliopiston toimintaympäristön muutosten syvällisempi tunteminen voi auttaa ymmärtämään harjoitettua yliopistopolitiikkaa. Uusimman yliopistolain säätämisen perusteluina käytetyt ilmiöt, kuten globalisaatio ja talousjärjestelmän tietoperustaisuus, ovat viimeisimmän yliopistolain säätämisen jälkeen yhä vahvistuneet. Tuleva yhteiskunnallinen kehitys ja lainsäädännölliset ratkaisut eivät ole ennalta määrättyjä. Silti edellisen kokonaisuudistuksen taustalla vaikuttaneiden megatrendien voimistumisen voi olettaa tarjoavan perusteluja yliopistojen viemiselle entistä yrittäisempään suuntaan myös jatkossa.

Uusimmat kansalliset ja kansainväliset korkeakoulu- ja tiedepoliittiset avaukset viitoittavat tietä yhä tarkempaan mittaamiseen, kovenemaan kilpailuun ja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toiminnan markkinaehtoistamiseen. On odotettavissa, että lainsäätäjien kiinnostus yliopistojen tehtäviä, johtamisjärjestelmiä ja autonomiaa kohtaan tulee säilymään myös pitkällä aikavälillä. Uskon, että jännite yrittäisemmän hyöty-yliopiston ja itseisarvoisen sivistysyliopiston narratiivin välillä säilyy ja tarjoaa hedelmällisen maaperän tutkia yliopiston olemassaolon syytä myös jatkossa. Päätän tutkielmani lainaukseen runoilijakansanedustaja Tommy Tabermannin (sd) puheesta keväältä 2009, jolloin eduskunta käsitteli hallituksen esitystä yliopistolaiksi:

“--[L]innut voidaan jakaa kahteen lajiin: vapaisiin lintuihin ja häkkilintuihin. Vapaat linnut kirjoittavat riemulla nimensä taivaankanteen ja käyvät kaukaisissa maissa ja tuovat uusien lajien siemeniä nokassaan ja vatsassaan tullessaan. Häkkilinnut taas syövät kädestä ja lentävät vain harkin keinusta toiseen.

-- Yksi kipupiste, yksi vaara, yksi musta aukko nousee tässä uudessa yliopistolaissa ylitse muiden. Se on kysymys autonomiasta, siis vapaudesta. -- Tässä laissa yliopistoyhteisön merkittävä omaisuus, sen oikeus itse päättää omista asioistaan, ollaan luovuttamassa ulkopuoliselle. -- Tiede ja taide ovat vapauden ja kärsivällisyyden lajeja. Markkinoiden kärsimättömyys ja liki häirikkömäisen levottomuus ovat niille myrkkyä. Kaikki arvokas ja kestävä syntyy vapauden ja kärsivällisyyden ristisiitoksena. Siksi yliopistojen autonomia, hengen vapaus, on elintärkeä paitsi yliopistoille myös koko kansakunnalle, sen tulevalle leivälle ja hyvinvoinnille.

Näin suomalaisen kulttuurin päivän kynnyksellä, Kalevalan päivän kynnyksellä, onkin hyvä kysyä, herra puhemies, kumman me valitsemme: vapaan linnun vai häkkilinnun? Itselleni valinta on selvä kuin tähtikirkas yö. Sellaista hyötyä ei tässä maailmassa ole, joka voittaisi vapauden.”²⁹¹

²⁹¹ Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja (15/2009)